

POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS E REGIONAIS DOS GOVERNOS
MILITARES PARA A AGROPECUÁRIA: O CENTRO-OESTE E A CONSITUIÇÃO
DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL BRASILEIRO (CAI)

MILITARY GOVERNMENT'S REGIONAL AND SECTOR POLICIES FOR
AGRICULTURE: THE MIDWEST AND THE BRAZILIAN ANGROINDUSTRIAL
COMPLEX CONSTITUTION

Herick Vazquez Soares

Email: hericksoares@usp.br

Doutorando em História Econômica pela Universidade de São Paulo

Resumo

O trabalho relaciona o contexto macroeconômico do processo de constituição do Complexo Agroindustrial brasileiro com a incorporação do Centro-Oeste ao espaço econômico nacional entre 1965 até 1980. Ao articular as políticas públicas setoriais, econômicas e regionais em torno do projeto de aceleração do processo de industrialização no país, os governos militares incorporaram a região Centro-Oeste ao espaço econômico nacional segundo o estabelecimento de uma “vocação agropecuária” para a região, cujo ritmo de expansão e moldes de desenvolvimento foram dados a partir das novas tecnologias agropecuárias e do domínio da propriedade capitalista da terra. A ação do Estado e dos capitais agroindustriais garantiu o sucesso do projeto de adensamento econômico do interior do país posto em prática pelos governos militares.

Palavras-chave: Agropecuária, Governos Militares, Centro-Oeste, Complexo Agroindustrial brasileiro, Políticas Regionais e Setoriais

Abstract

The work relates the macroeconomic context of the Brazilian Agroindustrial Complex formation process with the incorporation of the Midwest to the national economic space from 1965 until 1980. At the joint sectoral public policies, economic and regional policies around the industrialization process acceleration project in the country, the military governments incorporated the Midwest region to national economic space according to the establishment of an "agricultural vocation" for the region, which pace of expansion and development of molds were taken from the new agricultural technologies and property domain capitalist land. The action of the State and

agribusiness capital ensured the success of countryside economic densification project implemented by military governments.

Key-words: Agricultural, Military Governments, Midwest, Brazilian Agroindustrial Complex, Regional and Sector Policies

INTRODUÇÃO

Na década de 1950, iniciou-se o processo de mudança da base técnica da agricultura que pode ser dividido em três etapas: a primeira, entre 1950 e 1965, marcada pela crescente utilização de bens de produção industriais, basicamente tratores e fertilizantes químicos importados; a segunda, entre 1965 e 1975, de integração técnica entre agricultura e indústria, com a implantação de indústrias de bens de produção agrícolas no Brasil e o favorecimento do Estado ao consumo desses novos insumos; e a terceira etapa, iniciada no final da década de 1960, mas que se intensificou a partir de 1975, que é a da integração ou fusão de capitais intersetoriais, aprofundando as relações interindustriais.

No âmbito das políticas econômica e monetária, de 1965 em diante, foram introduzidas inovações cujos impactos tiveram grande relevância para a consolidação e avanço do Complexo Agroindustrial (CAI): constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), possibilitando financiamento subsidiado para a modernização da agropecuária brasileira; medidas de subsídios à exportação através de isenções fiscais, crédito e taxas de juros favorecidas¹; adoção do sistema de minidesvalorização cambial; e abandono do câmbio fixo, abrindo a possibilidade de desvalorização mais rápida da moeda e com menos impactos à estabilidade do sistema cambial. Além disso, as inovações na base técnica da agricultura avançaram com as políticas de substituição de importações de insumos agrícolas patrocinadas pelos planos de desenvolvimento, consolidando o CAI.

Esse contexto, aliado a políticas setoriais e regionais específicas, criou as condições necessárias para que o agronegócio capitalista moderno de fato se expandisse rapidamente pela região Centro-Oeste entre 1965 e 1980, período de análise deste

¹ Decreto Lei n°: 461/69.

artigo. Essa ruptura se deu através da articulação das infraestruturas instaladas pela transferência da capital federal durante o Governo JK (1956-1960): rodovias, linhas de transmissão de energia, telecomunicações e alguns aparatos urbanos, com as novas políticas de planejamento e desenvolvimento regional e agropecuário, frutos dos objetivos estratégicos dos planos econômicos e de desenvolvimento dos governos militares. Nesse período, as políticas econômica, agrária, tecnológica, de financiamento agrícola e o acelerado processo de urbanização brasileiro foram combinados no sentido de incorporar a região ao espaço econômico nacional segundo a tônica do projeto de industrialização do Brasil praticado no período.

Nesse processo, a elevada integração entre indústria e agricultura fez com que os grandes proprietários rurais e as grandes corporações do setor agroquímico, de esmagamento de grãos e frigoríficos assumissem um papel destacado na forma como a região se integrou ao capitalismo brasileiro, e na “vocação agropecuária” estabelecida para o Centro-Oeste. No contexto da “Revolução Verde”², a agropecuária brasileira se modernizou sem romper com o modelo de concentração fundiária e precarização do trabalho t picos do campo brasileiro, possibilitando grandes margens de lucro para os capitais agroindustriais tanto na compra de matérias primas, como na venda de insumos agrícolas, sementes e maquinário. Além disso, o rápido processo de urbanização e industrialização que marcaram o Brasil durante os governos militares fez com que a demanda por produtos alimentícios industrializados tenha crescido rapidamente, e se tornado um importante componente na formação dos preç os da mão de obra industrial, tornando o setor alimentício estratégico.

Nessa direção, o Estado teve papel marcante, principalmente a partir de 1965, através das políticas agrícolas que tornaram possível o aproveitamento dos solos do

²Segundo Alves e Contini (1992) in Diniz (2006, p. 85) “O que ocorreu no Brasil, como em outras partes do mundo foi a adoção do modelo que ficou conhecido como “Revolução Verde”, sob forte influência ideológica e política americana. Este modelo foi proposto e implementado por instituições americanas e multilaterais (Fundação Ford, Fundação Rockefeller, Banco Mundial e USAID) como sendo a forma de se salvar a agricultura dos países em desenvolvimento de uma suposta incapacidade de superar os obstáculos tecnológicos”. Esse modelo veio de encontro aos interesses das multinacionais produtoras de insumos e equipamentos agrícolas, as quais determinaram os novos padrões tecnológicos e subordinaram os produtores. O modelo manteve intocados os principais problemas dos países em desenvolvimento: a concentração fundiária e as relações de produção arcaicas no campo. Assim, a “Revolução Verde” consistiu basicamente na difusão de pacotes tecnológicos capazes de aumentar a produção das grandes propriedades agrícolas.

cerrado, cuja latitude, originalmente, era inadequada para a soja. A EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) desenvolveu as sementes de soja de período juvenil longo³, como a Timpira, Tropical e Numbaíra e novas formas de tratamento do solo. Além disso, o PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), e a SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste) incentivaram a imobilização de capital na aquisição de terras para a abertura de fazendas e empreendimentos agroindustriais de grande porte, promovendo a aliança entre os grandes proprietários de terras e o grande capital, com forte influência da indústria agroquímica. Ressaltam-se ainda a efetivação do SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural) em 1965, que teve papel importante no aumento da produtividade com taxas e normas mais flexíveis em relação ao crédito tradicional.

Os incentivos à agroindústria e às pesquisas tecnológicas por parte do Estado fizeram com a que integração econômica tenha se dado de acordo com os interesses das agroindústrias, em grande parte, multinacionais, e da indústria do Centro Sul, e foram efetivados dentro da lógica da política macroeconômica do governo do período, que buscava favorecer o rápido crescimento da indústria de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas através de medidas protecionistas e diferenciação nas taxas de câmbio. Além disso, o governo militar buscava ganhos adicionais de exportação através da maximização do valor adicionado, o que requereu o desenvolvimento de um parque agroindustrial. (DELGADO, 1985, p. 51-75) Para tanto, o Estado teve papel marcante garantindo instituições e um aparato legal que facilitaram a propriedade da terra e sua valorização imobiliária, seja através de obras de infraestrutura pública no Centro-Oeste, projetos de colonização e até mesmo sendo negligente em relação à grilagem de terras.

Este trabalho propõe-se a analisar o contexto macroeconômico do processo de constituição do CAI, bem como a incorporação do Centro-Oeste ao capitalismo brasileiro entre 1965 até 1980 e as políticas públicas setoriais e regionais determinantes nesses processos. Destaca-se aqui a articulação entre a incorporação da região ao espaço econômico nacional com a aceleração do processo de industrialização do Brasil

³ As sementes de período juvenil longo são menos dependentes de latitudes baixas para seu plantio porque dependem menos do “tamanho” do dia (foto período) para o seu desenvolvimento. Ou seja, os dias curtos, típicos das regiões tropicais, que tenderiam a induzir ao florescimento precoce e ao baixo desenvolvimento do cultivar, já não têm esse efeito sobre as sementes de período juvenil longo (SOUZA, 1990, p. 192).

ocorrido a partir de 1965, tendo em vista que o setor industrial, setor mais dinâmico da economia nacional, passou a ter papel determinante no surgimento e desenvolvimento de novas atividades em novas regiões

A “MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA” NO BRASIL

O rápido crescimento econômico ocorrido entre as décadas de 1965 e 1980 levou a uma acelerada penetração de relações e práticas de caráter capitalista em todos os âmbitos da vida sócio-econômica do país. Nesse contexto, o papel do setor agrícola passou a ser definido a partir das necessidades do desenvolvimento urbano industrial, e não mais a partir de uma estratégia de crescimento baseada primordialmente na expansão da produção exportadora (DELGADO, 1985, p. 26). Trata-se de um marco importante, pois é partir dele que surgiram novos aspectos no planejamento das políticas agrícolas, como a necessidade de produção estável e em escala suficiente para a manutenção dos preços da mão de obra no meio urbano.

Essa mudança de identidade do papel da agricultura fez com que o papel de atrair divisas estrangeiras tenha se somado às exigências de uma maior integração de relações intersetoriais, evidenciando novas demandas e interesses nacionais e internacionais envolvidos na agropecuária. A partir desse momento, o Estado mudou a forma de articulação da sua política econômica e suas ações para o setor agrícola. A política deixou de ser meramente cambial, e passou a incentivar a transferência de recursos para constituir aparatos financeiros, reguladores e tecnológicos mais complexos que, em virtude da correlação de forças políticas e classistas do campo brasileiro, marcou um processo tradicionalmente denominado de “modernização conservadora”.

Segundo Pires (2009, p. 412), o termo “modernização conservadora” foi desenvolvido por Moore Junior (1975) para caracterizar a passagem da Alemanha e do Japão de economias pré-industriais para economias capitalistas e industriais. O eixo central do projeto de modernização conservadora é uma aliança entre as elites burguesas e elites proprietárias de terras que leva a regimes autocráticos e totalitários na passagem do estágio pré-industrial para a economia capitalista. Dessa forma, o projeto de modernização conservadora é típico dos países onde a burguesia nascente não tem

forças para romper com a classe de proprietários rurais, o que resulta num pacto político entre as duas classes. Esse pacto acaba por possibilitar a construção de uma sociedade capitalista, entretanto sem retirar as elites pré-industriais do centro do poder de comando do Estado (PIRES, 2009, p. 413-414).

Essa rearticulação de interesses entre as elites instituiu um novo pacto econômico e político que, segundo Pires (2009, p. 413), configurou uma revolução vinda de cima, na qual as elites pré-industriais continuaram a exercer influência sobre as decisões do Estado Nacional. Essa forma de revolução determinou as mudanças sociais, na medida em que foram desenhadas as relações políticas e as correlações de força dentro de cada Estado nacional.

Em relação à força dos proprietários rurais, esta se manteve forte, criando assim, um processo de modernização impulsionando o avanço destas economias no capitalismo industrial, entretanto aterradas em uma sociedade política marcada profundamente pelos interesses dos grandes proprietários rurais, os quais criaram obstáculos ao acesso democrático das demais classes sociais ao mercado de terras (PIRES, 2009, p. 415).

No Brasil, a Abolição da Escravidão marcou a reorganização da sociedade e da economia, inserindo as antigas estruturas econômicas coloniais em uma nova ordem, na qual o legado colonial teve que ganhar novos substratos materiais, morais e dinamismos econômicos básicos para assimilar os modelos de organização econômica das economias centrais, uma vez que continuaram preponderando as conexões econômicas com o exterior. Assim, a ausência de Revolução Burguesa no país condicionou a transformação dos antigos senhores rurais e aristocratas, modelando lentamente a situação de mercado no país de acordo com as estruturas de subserviência econômica que não se buscava destruir, somente adaptar a nova realidade dos fatos (FERNANDES, 2006. p. 110).

A partir do processo de industrialização, o progresso técnico penetrou a estrutura econômica brasileira sob a forma de empresas capitalistas modernas sem destruir estruturas arcaicas. Segundo Pires (2008, p. 15), isso significa dizer que, ao contrário do que ocorreu nos países centrais, onde as elites dominantes dos países centrais buscaram integrar os estratos sociais inferiores ao seu projeto de nação, no Brasil, a moderna

empresa capitalista penetrou uma estrutura econômica mais desigual, na qual não são garantidas a democracia e a cidadania, de modo que os estratos inferiores da sociedade são pouco beneficiados pelos frutos do processo de modernização. O subdesenvolvimento, portanto, não constitui apenas um estágio do processo de formação da economia, mas o resultado da forma como se deu a penetração da moderna empresa capitalista (FURTADO, 1965, p. 184).

Vale destacar também que muitas dessas empresas aproveitaram-se das estruturas pré-capitalistas em seus processos de acumulação primitiva e reprodução ampliada do capital, de modo que o a sobreposição entre as frentes de expansão e pioneira observada no processo de integração capitalista do espaço do Centro-Oeste é um exemplo bastante contundente de como se deu o processo de modernização conservadora no Brasil; justamente por ter sido uma região incorporada à fronteira agrícola através das inovações tecnológicas da “Revolução Verde”.

Para Rangel (2005), a concentração fundiária não foi um obstáculo à industrialização no Brasil, pois a grande propriedade agrária, quando penetrada pelas forças produtivas do capital, expandiu a produção sem demandar maiores áreas e o fracionamento das propriedades. O uso intensivo de insumos industriais na agropecuária “selecionou” os produtores capazes de se adequar às novas tecnologias e transformou os outros em mão de obra nos mercados de trabalho capitalistas. As elites agrárias mantiveram-se no poder político determinando os rumos do desenvolvimento do país e tendo a burguesia industrial como “sócio menor”:

(...) uma classe tão pouco fora caracterizada e consciente de si mesma nunca poderia ter conduzido a sociedade brasileira pelos tortuosos caminhos da industrialização, não fora sua aliança, embora na condição de sócio menor, com outra classe social, muito mais amadurecida e segura de si, muito mais politicamente organizada, como era o latifúndio brasileiro da época (RANGEL, 2005b, p. 61).

Os produtores rurais que conseguiram internalizar as inovações tecnológicas - desenvolvidas principalmente pelas multinacionais e pelas agências de pesquisa do Estado - o fizeram graças à política governamental de financiamento no período. O processo de modernização conservadora da agropecuária brasileira constituiu-se a partir da integração das grandes propriedades rurais com as agroindústrias. No contexto da

“Revolução Verde”, os produtores foram estimulados a demandarem produtos industriais e internaliza-los como parte importante do processo produtivo e de reprodução ampliada do capital. A questão agrária passou a estar mais ligada à questão da expulsão do meio rural dos produtores que não tiveram condições de adaptarem aos novos padrões do que à questão da divisão da terra em si (RANGEL, 2000, p. 144).

Essa nova configuração da questão agrária se deu em virtude de o ritmo de expulsão da mão de obra rural ter sido maior que a capacidade de absorção dos núcleos urbanos. Assim, surgiu um exército de reserva oriundo do meio rural, que acabou por baratear o preço da mão de obra, tanto no meio urbano como no meio rural. Vale notar que o barateamento da mão de obra foi um dos principais alicerces do processo de acumulação de capital tanto no meio urbano, como no meio rural durante as décadas de 1960 e 1970. Pode-se dizer, portanto, que o processo de modernização conservadora da agricultura significou reforço nas desigualdades no meio rural brasileiro, e em grau bastante acentuado no Centro-Oeste, pois ampliou as diferenças entre os produtores rurais capazes de internalizar as inovações tecnológicas e os produtores que não tiveram condições para tal, o que teve reflexos significativos no meio urbano-industrial. Os produtores que não puderam incorporar tais tecnologias não conseguiram se articular nos elos das cadeias produtivas dos complexos agroindustriais e, muitas vezes, acabaram por abandonar o campo, o que reforçou o êxodo rural; a concentração fundiária; e barateou a força de trabalho. Tomadas as peculiaridades regionais, foi em meio a esse contexto, em que a fronteira do Centro-Oeste converteu-se em frente pioneira⁴.

A AGROPECUÁRIA E AS TRANSFORMAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS OCORRIDAS ENTRE 1960 E 1980

As reformas do aparelho do Estado a partir de 1964 estimularam um rápido crescimento industrial. Esse crescimento foi impulsionado pela política

⁴ Trata-se de uma situação espacial e social que induz ao predomínio de relações capitalistas e novas formas de organização da vida social. Aparece como uma das faces da reprodução ampliada do capital que converte terra em mercadoria, em renda capitalizada, isto é, uma das dimensões da reprodução capitalista do capital. (MARTINS, 1996b, p. 29)

desenvolvimentista do Estado, que ganhou uma sobrevida após 1974, graças ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Os setores mais importantes nesse processo foram os de bens de consumo duráveis, até 1973, e o de bens de produção, impulsionado pelo II PND após o primeiro choque do petróleo.

Durante esse período, a modernização da regulação do sistema financeiro permitiu maior captação de excedentes através de títulos da dívida pública, do fortalecimento do mercado acionário, do aumento do fôlego financeiro do Estado (em virtude do crescimento da carga tributária) e da indexação da economia com a criação da correção monetária. Houve também diversificação das linhas de crédito para consumo de bens duráveis, permitindo o fortalecimento desse tipo de indústria. A criação de diversos fundos de desenvolvimento tecnológico e industrial ligados às agências de desenvolvimento nacionais e com fins específicos, como por exemplo, o FINAME⁵, possibilitou o financiamento de longo prazo para a modernização industrial do país (DELGADO, 1985, p. 51-56).

Além disso, o processo de urbanização ocorrido no período 1960-1980 levou a um aumento significativo do emprego não agrícola, bem como da demanda por produtos agrícolas num curto período de tempo. Segundo o censo demográfico de 1980, entre os anos de 1970 e 1980, a população urbana do país aumentou em 28,4 milhões de pessoas, o que foi viabilizado pela rápida industrialização do país no período, visto que o emprego industrial cresceu a taxas de 5,2 % a.a. entre 1960-70 e a 8,4% a.a. entre 1970-74. Esse aumento requereu uma elevação da oferta de alimentos, o que significou pressão sobre os preços.

Soma-se a isso o fato de a ampliação e a diversificação da pauta de exportações agrícolas, estimulada pela política econômica dos governos militares, também ter alimentado a pressão sobre os preços de forma significativa. Entre 1960 e 1980, o setor agrícola foi fonte provedora de divisas para o restante da economia, destacando-se o aspecto de relações interindustriais da agricultura no contexto da “Revolução Verde”. As exportações de produtos agrícolas elaborados pelo setor industrial e o crescimento da

⁵ Trata-se de financiamento do BNDES para produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional disponibilizado para Sociedades nacionais e estrangeiras e fundações, com sede e administração no Brasil. É um dos pilares mais importantes da política industrial brasileira (BNDES, 2012).

importação de insumos e equipamentos para a agricultura refletiram a mudança na base técnica rural. A exportação de produtos agrícolas elaborados aumentou mais de dez vezes entre 1967 e 1983, passando de U\$\$ 201,5 milhões de dólares em 1967 para mais de U\$\$ 2, 8 bilhões em 1983. Aumentou também mais de dez vezes a importação de meios de produção para a agricultura, que passou de U\$\$ 128,5 milhões em 1967 para mais de U\$\$ 1,9 bilhões em 1983 (DELGADO, 1985, p. 26-33).

O quadro de aumento da população urbana e das exportações levou a uma necessidade de maior oferta de gêneros agrícolas para garantir o baixo custo da mão de obra urbana e, conseqüentemente, manter as taxas de acumulação. Dessa forma, ocorreu uma maior penetração capitalista nas relações de produção do setor agropecuário, levando à formação de um mercado de produtos agrícolas de escala nacional, bem como à consolidação do trabalho assalariado em diversos setores da agricultura e à negociação de ativos agrícolas e terras no mercado financeiro.

Segundo Delgado (1985, p. 19), as transformações do período determinaram o início de um processo de mudança na base técnica da agricultura brasileira através de sua integração com a indústria, tendo se formado o Complexo Agroindustrial brasileiro (CAI). Trata-se de uma mudança bastante relevante, visto que a agricultura tornou-se menos dependente do trabalho humano e das condições naturais, pois a maior articulação com as indústrias de insumos, bens de capital e de processamento de alimentos permitiu a manipulação das condições naturais e maior grau de mecanização. Esse processo foi importantíssimo no sentido de colocar a agricultura no “tempo do capital”, isto é, de fazer com que a reprodução ampliada do capital na agricultura passe a depender menos do trabalho humano e das condições naturais e mais dos produtos industriais.

Desse modo, um dos caminhos buscados pela pesquisa tecnológica voltada para o setor (agropecuário) objetivou justamente uma aproximação do seu processo produtivo com o funcionamento da indústria, parâmetro considerado ideal para obter maior crescimento e acumulação. Diante disso, uma das principais orientações da pesquisa tecnológica na agricultura teve como intuito a produção de insumos artificiais, fabricados em escala industrial, capazes de substituir parte dos insumos naturais e, assim, ter maior controle sobre o ciclo biológico das plantas e dos animais, deixando-o um pouco menos vulnerável e, em consequência, capaz de responder mais positivamente às novas formas de produção, distribuição e consumo (ELIAS, 2003, p. 60-61).

Essa modernização trouxe alterações profundas na base técnica da agropecuária. A reprodução ampliada do capital no campo passou a estar cada vez mais integrada com a indústria em todas as etapas do processo produtivo. Os padrões de produção da indústria processadora de gêneros agrícolas no que se refere a exigências sanitárias, qualidade, homogeneidade da matéria-prima e regularidade da entrega, impuseram necessidades tecnológicas aos produtores que só as indústrias de insumos agrícolas e maquinário são capazes de suprir. Além disso, o ramo industrial produtor de insumos agrícolas, com o apoio do Estado, conseguiu introduzir as inovações, e estimular a incorporação delas, inclusive nos ramos em que os produtos são consumidos *in natura* (como o feijão) através de propaganda, leis sanitárias e condicionantes tecnológicas para liberação de crédito (PASTORE; DIAS; CASTRO, 1972, p. 147-152).

À medida que o CAI avançou, aumentou a necessidade de regulação das relações econômico-sociais pela máquina estatal, até mesmo pela penetração dos agentes e meios de reprodução do capital agroindustrial nas decisões e no aparato do Estado (DELGADO, 1985, p. 43). Essa dominação teve (e tem) braços nas esferas normativa, financeiro-fiscal e produtiva, fazendo com que a atuação do Estado tenha se dado de forma eloquente no sentido de modernizar a agricultura com base na grande empresa capitalista agroindustrial, sem que fossem questionadas a estrutura agrária e as relações de trabalho no campo, o que, de certo modo, também favoreceu os grandes proprietários rurais não integrados à indústria.

A esfera das normas foi alterada no ano de 1963, com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural⁶, que estendeu direitos trabalhistas urbanos para o campo. Seu efeito prático foi minorado pela ausência de reformas mais gerais na estrutura agrária, já que no ano seguinte, com o golpe militar, foi promulgado o Estatuto da Terra⁷ que consolidou a propriedade capitalista da terra. A mudança política ocorrida em 1964

⁶ A lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, revogada pela lei 5889, DE 08/06/1973 estendeu os direitos garantidos aos trabalhadores urbanos aos trabalhadores rurais, no entanto sua aplicação foi bastante restrita em virtude da ausência de outras mudanças estruturais no campo e na estrutura agrária, tendo, na prática, se convertido em “letra morta”.

⁷ A lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 passou a regular os direitos e obrigações referentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Em seu texto, reconheceu a função social da terra e estabeleceu medidas para garantir o pleno emprego das terras, inclusive impedindo a reforma agrária em latifúndios considerados produtivos. Na prática, a proteção aos latifúndios produtivos se estendeu a todas as grandes propriedades rurais, sem que a Reforma Agrária tenha sido colocada em prática.

consolidou a ideia de desenvolvimento rural sob a forma da empresa capitalista, transformando a propriedade territorial rural em fonte de valorização patrimonial e fortalecendo a aliança entre o grande capital; as elites proprietárias rurais; e o Estado em prol da especulação imobiliária no campo.

A esfera financeira se destacou como eixo fundamental e condutor da intervenção do Estado na economia, cujos aspectos principais impactaram as outras esferas. Nesse sentido, a estrutura bancária do Estado e, principalmente, a política de crédito rural foram capazes de abranger a mercadoria agrícola inclusive em algumas atividades que não são típicas da grande propriedade monocultora. No início dos anos de 1960, iniciou-se a constituição do sistema nacional de crédito rural através da criação do Grupo Executivo de Crédito Rural, criado pelo governo João Goulart. O grupo formulou as diretrizes do crédito rural levando em conta a necessidade de se promover programas de aumento da produção e de melhoria da produtividade, ainda que para isso fosse necessário sacrificar a rentabilidade da linha de crédito. Vale lembrar que, apesar da mudança de governo em 1964, as principais diretrizes da proposta do sistema de crédito rural foram mantidas (DINIZ, 2006, p. 97).

O novo sistema de crédito rural marcou a passagem de um tempo em que as políticas agrícolas estavam restritas aos setores primário-exportadores, para um tempo em que o crédito agrícola passou a abranger o setor agrícola como um todo, fixando relações intersetoriais entre a agricultura e a indústria, e criando um mercado de escala nacional para os gêneros agrícolas (DELGADO, 1985, p. 20-21). A partir desse período, surgiram as condições para que o setor agroindustrial pudesse contar com um mercado pujante, tanto pelo lado da demanda por bens de produção, como pelo lado da oferta de insumos agrícolas para as indústrias processadoras de gêneros agrícolas, o que levou a um amplo processo de modernização da agropecuária brasileira.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) organizou a produção agrícola dentro de um claro sentido modernizador, com condições favoráveis de pagamento para o produtor modernizado, público alvo das transações interindustriais do CAI. Essa orientação marcou a forte articulação entre interesses urbanos e rurais no desenvolvimento do Brasil a partir de então, pois o crédito rural foi responsável pelo

fortalecimento de setores industriais de meios de produção para a agricultura. Segundo dados o Banco Central do Brasil (1982), entre 1969 e 1976, os empréstimos bancários cresceram 23,8% ao ano. Esse ritmo, sem dúvida, foi alavancado pelo crescimento do complexo agroindustrial no período. Para tanto, tiveram papel fundamental os bancos públicos, em especial o Banco do Brasil. Sobre o SNCR, vale esclarecer que se tratou de uma expansão de crédito sem base de depósitos, tendo sido executada pelo Banco do Brasil graças ao poder de emissão detido pelo banco no período. Não obstante, a viabilidade para financiar essa emissão se deu em virtude do aumento da renda nacional⁸, que viabilizou maior transferência de recursos aos bancos, possibilitando o aumento do crédito (DELGADO, 1985, p. 66-75).

Além do Crédito Rural, outro importante mecanismo de estímulo à modernização agrícola foi a concessão de incentivos fiscais, cujo intuito foi estabelecer margens diferenciadas de lucro para os capitais envolvidos na agricultura, de modo a fomentar o desenvolvimento de alguns setores considerados estratégicos (DELGADO, 1985, p. 46). Dentre os incentivos, destacam-se as deduções do imposto de renda pessoa física e jurídica para aplicações nos Fundos de Incentivos Setoriais Fiset⁹; os incentivos fiscais e creditícios às empresas, com enfoque na exportação de produtos agroindustriais; além dos fundos fiscais regionais para o Nordeste e a Amazônia, que forneceram crédito com incentivos para projetos empresariais na agricultura. Aliado a isso, o forte gasto público em infraestrutura de estradas, energia e comunicações possibilitou a obtenção de vantagens para os capitais aplicados nos empreendimentos para os quais houve incentivo.

Vale ressaltar também que, no ramo produtivo, a Petrobrás e a Vale do Rio Doce investiram capitais no ramo de fertilizantes e defensivos. Além disso, os sistemas EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) foram responsáveis pelos esforços de geração, adaptação e até mesmo de difusão da tecnologia moderna, cumprindo papel essencial para o CAI. Já no “Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970”,

⁸ Esse aumento da renda teve impacto positivo sobre os depósitos à vista e sobre a quantidade de recursos fiscais ou parafiscais oriundos do exterior ou do crescimento da carga tributária.

⁹ O Fundo de Investimentos Setoriais foi instituído através dos recursos provenientes de Incentivos Fiscais, tendo sido criado pelo decreto-lei n.º 1.367 de 12/12/1.974.

base para o I PND (1972-1974), a questão agrícola constava da seguinte forma: “(...) elevação da produção e da produtividade agrícola pela transformação da agricultura tradicional, mediante a mudança de métodos e a utilização de insumos modernos” (BRASIL, 1967). Esse trecho denota claramente que o projeto de expansão da produção e da produtividade agropecuária foi uma das prioridades do governo instaurado em 1964, não só no que diz respeito à expansão da fronteira agrícola, mas também no que diz respeito à mudança da base técnica da agropecuária (DINIZ, 2006, p. 89).

A política de controle de preços agrícolas teve papel reduzido até o final da década de 1970. Essa política se articulou estabelecendo preços mínimos, e criando linhas de crédito para a comercialização com base nesses preços, possibilitando a formação de estoques nos períodos que o preço de mercado estava abaixo do estabelecido. Segundo Ângela Kegeyama et al (1990), as políticas de preço, isoladamente não induziriam a uso de técnicas mais modernas pelos produtores, pois a política de preços estava subordinada à política de combate à inflação, que sempre superava os índices previstos anteriormente à safra. Já a política de crédito rural estabelecida, dadas as taxas de juros da linha e a inflação no período, constituía uma verdadeira “doação” de recursos aos produtores e, por este motivo representava um mecanismo muito mais eficaz de reorganização da produção e aumento da rentabilidade. A política de preços só passou a ter mais importância a partir de 1980, com a retração do volume de crédito, servindo também como arma na política de controle da inflação (MUELLER, 1990 e DELGADO, 1985).

AS POLÍTICAS ESTATAIS E A ARTICULAÇÃO ECONÔMICA DO CENTRO-OESTE AO ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL

O que diferenciou a fronteira do Centro-Oeste foi o papel que ela passou a cumprir dentro do contexto de necessidade de aumento da oferta de alimentos, e de diversificação da pauta de exportações para equilibrar o balanço de pagamentos, sem falar da forma como as políticas agrícolas buscaram esses objetivos nessa fronteira. Enquanto o Nordeste manteve seu setor arcaico coeso e sem grandes alterações após a constituição do CAI, a fronteira agrícola do Centro-Oeste cumpriu um importante papel

no desenvolvimento da empresa capitalista agropecuária, sem que as formas pré-capitalistas de manejo da terra e de organização do trabalho deixassem de existir. Elas inclusive auxiliaram na acumulação primitiva e na reprodução ampliada do capital na região, marcando o fenômeno da sobreposição das frentes pioneira e de expansão.

(...) esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por um lado, a oposição na maioria dos casos é tão somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado 'moderno' cresce e se alimenta da existência do 'atrasado', se quer manter a terminologia (OLIVEIRA, 1972. p. 96).

A política econômica e os planos nacionais de desenvolvimento implementados entre 1965 e 1980 revelam uma estratégia específica de desenvolvimento agropecuário, na qual é possível observar uma ação planejada de constituição e fortalecimento do CAI em eloquente articulação com as oligarquias rurais, evidente nas benesses que o setor conquistou através das políticas agrícolas e agrárias. Para Delgado (1985, p. 57), a variação regional de todo o processo de penetração do capital na agricultura determinou uma ampla diferenciação da produção rural entre as diferentes regiões do Brasil, e a forma como o capital passou a controlar e intermediar as relações envolvidas.

Levando em consideração as diferentes realidades regionais, alianças de classe, e instâncias de poder determinantes das políticas públicas, Delgado (1985, p. 58) traçou um esquema representativo daqueles que podem ser considerados os três principais segmentos do setor agrícola brasileiro no período entre 1965 e 1985: setor moderno: regiões Sul e Sudeste, setor arcaico: região Nordeste e setor de fronteira agrícola.

O setor de fronteira abrange as regiões Norte e Centro-Oeste e tem tendência concentradora da estrutura agrária, evidenciada pelo elevado número de conflitos por terra e o constante avanço da grande propriedade sobre as terras de posse, inclusive através da grilagem. A capitalização é predominantemente baixa no período de acumulação primitiva, no qual são utilizadas formas pré-capitalistas de trabalho. Entretanto, conforme a fronteira vai sendo incorporada pelo CAI, e converte-se em frente pioneira, a tendência é de um aumento na capitalização das propriedades e redução do uso da mão de obra. O grau de integração técnica é crescente, principalmente em razão da agricultura só ter sido introduzida nessas regiões através de

modificações nos solos e nas sementes. Além disso, a política agrícola do período, atenta à necessidade de aumento da produção agropecuária, reservou um papel importante para a fronteira agrícola: diversificar e aumentar a produtividade da agropecuária. Assim, pode-se dizer que o acesso às políticas agrícolas foi prioritário para as grandes propriedades capitalistas que optaram por se instalarem na fronteira, destacando-se os vários incentivos fiscais e crédito subsidiado que possibilitaram taxas de lucro diferenciadas para essas empresas (DELGADO, 1985, p. 58).

Durante o regime militar, o processo de incorporação da região Centro-Oeste ao capitalismo brasileiro se deu com base na definição de uma “vocação regional” para a região, com produção agropecuária destinada à exportação e à agroindústria na divisão nacional do trabalho estabelecida pelo planejamento econômico estatal. O projeto de industrialização a partir do Sul e Sudeste embutido na estratégia dos planos de desenvolvimento estabeleceu qual deveria ser o papel da agropecuária neste contexto, e também estabeleceu como seriam ocupados os novos espaços produtivos. Para o governo militar, a agropecuária tinha o papel de assegurar preços baixos para os produtos que predominavam na formação dos preços da mão-de-obra e gerar divisas mediante a exportação de gêneros agrícolas “*in natura*” ou já industrializados, conforme foi expresso em 1964 no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG):

A agricultura brasileira se caracteriza pela sua baixa produtividade geral. Não só a formação de capital fixo é reduzida, como o progresso tecnológico é lento. Acresce que políticas simplistas de combate à inflação, pela via de meras tentativas de controle de preços, conduzem, numa perspectiva de longo prazo, a um círculo vicioso: a distorção do sistema de preços tende a desencorajar o investimento na agricultura e, em consequência, esta não se expande a uma taxa suficiente para compensar o ritmo de crescimento da demanda. Mantém-se, assim, uma pressão constante de alta de preços. Ao tentar estimular o crescimento o setor leva-se em conta que compete à Agricultura neste estágio do desenvolvimento do País: prover a base indispensável à intensificação da concentração urbana determinada pela industrialização, por via do fornecimento de bens alimentícios e matérias-primas; suprir parte substancial das necessidades de divisas para financiar as crescentes importações de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital; absorver parte da mão-de-obra que, anualmente, ocorre ao mercado de trabalho, tendo em vista a relativamente baixa taxa de aumento do emprego do setor secundário (PAEG (Síntese publicada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica), 1964, p. 92).

Para tanto, os incentivos estatais para o processo de modernização da agropecuária seguiram quatro eixos estratégicos, alinhados com as políticas nacionais de desenvolvimento da época: desempenhar um papel de estímulo ao desenvolvimento

interno (em geral favorecendo indústrias domésticas de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, através de medidas protecionistas); buscar ganhos adicionais de exportação, facilitando a instalação de um parque agroindustrial e crescente utilização doméstica de seus produtos; constante preocupação com o abastecimento interno, revelada pela ampla utilização do farelo de soja pela indústria doméstica de rações e óleo de soja; e estímulo às importações de insumos industriais (MUELLER, 1990, p. 51-63). Dentro desse panorama geral das políticas agrícolas e agrárias, cabe analisar as ações setoriais estratégicas para o setor agropecuário, em especial aquelas que tiveram impactos sobre a produção de soja no Centro-Oeste.

POLÍTICA TECNOLÓGICA

As políticas tecnológicas para a agropecuária foram estabelecidas através de agências públicas e privadas de geração e difusão tecnológica e tiveram papel decisivo no avanço da fronteira agrícola da região Centro-Oeste. As áreas de cerrado, que compõem a maior parte dos solos da região Centro-Oeste, puderam ser integradas ao espaço agrícola nacional graças às inovações tecnológicas que possibilitaram o aproveitamento dos solos ácidos e de baixo teor de cálcio. Apesar de serem áreas planas e com vegetação de menor vulto em relação a outros biomas, como o da Amazônia e o da Mata Atlântica (o que representa uma vantagem, visto que barateia a instalação de unidades produtoras agrícolas), os solos do Cerrado têm características que impedem o uso de técnicas de manejo puramente primitivas. Os solos ácidos e com baixo teor de cálcio facilitam a perda dos minerais solúveis do solo através do processo de lixiviação. Além disso, os solos do Cerrado são, em geral, pobres em fósforo assimilável, com média ou baixa disponibilidade de nitrogênio e potássio trocável (DINIZ, 2006, p.93).

A Lei Delegada de número 9, de 11 de outubro de 1962, criou uma série de Institutos de Pesquisa e Experimentação vinculados ao Ministério da Agricultura. Para este trabalho, vale a pena destacar o IPEACO (Instituto de Pesquisas e Experimentação Agropecuárias do Centro-Oeste). Com sede em Sete Lagoas (MG), sua especialidade era a pesquisa de milho e sorgo. Destacam-se também o IPEAO (Instituto de Pesquisas e Experimentação Agropecuárias), sediado no Mato Grosso, e o IBDF (Instituto

Brasileiro de Desenvolvimento Florestal). Em 1973, esses institutos foram subordinados à Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (DINIZ, 2006, p. 90).

A EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias) é um marco da política agrícola no Brasil. A partir de sua criação, o governo decidiu organizar maciçamente e em escala nacional o sistema de pesquisa agropecuária. Esse sistema foi essencial para criar demanda para as tecnologias de produção agrícola (implementos, maquinários e insumos agrícolas) através de novas variações de sementes e cultivares que demandam mais insumos agrícolas, estimulando as inovações a montante (produção de insumos agrícolas para as unidades produtoras) na agropecuária. A difusão das mudanças da base técnica também ocorreu no campo das indústrias processadoras de gêneros agrícolas (indústria a jusante). Entretanto, essa disseminação se deu mais através da regulação estatal nas esferas normativa, sanitária e comercial do que através dos sistemas de pesquisa. Em 1974, o sistema de pesquisa agropecuária se fortaleceu com a transformação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural na EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica Rural) e nas EMATERES (Empresas Estaduais de Assistência Técnica Rural).

As inovações tecnológicas na agropecuária podem ser divididas em três grandes grupos: inovações mecânicas, aquelas que afetam a intensidade e o ritmo do trabalho, como os tratores; inovações físico-químicas, aquelas que alteram as condições do solo elevando a produtividade do trabalho aplicada a ele; e as inovações biológicas, que alteram a velocidade do tempo das culturas e a rotação do capital, potencializando os outros dois grupos de inovações, e reduzindo o período de trabalho necessário para a reprodução ampliada do capital (ELIAS, 2003, p. 75).

Para Delgado (1985), a introdução das mudanças na base técnica da agricultura no Brasil ocorreu através de uma divisão do trabalho, na qual o Estado ficou com a tarefa de gerar e difundir as inovações biológicas, em virtude dos maiores custos e dificuldades de pesquisa num cenário de variação regional tão amplo como o brasileiro. As inovações mecânicas e físico-químicas ficaram a cargo da grande empresa capitalista de capital estatal, multinacional ou nacional privado. Os três grupos de inovações são inseparáveis. As inovações físico-químicas e biológicas alteram a engenharia das

plantações, o espaçamento das plantas e os tipos de insumos agrícolas necessários para a produção, influenciando nas inovações mecânicas e vice-versa. Não obstante, é possível identificar que, no Brasil, houve, por parte do Estado, certa especialização nas inovações biológicas.

A presença do Estado na produção direta de tecnologia ocorre conforme uma certa divisão do trabalho. Pelo seu sistema de pesquisa, bastante reforçado a partir da criação da EMBRAPA em 1973, observa-se uma determinada concentração de esforços na geração das chamadas *inovações biológicas* (introdução de novos cultivares, por produtos e distintas regiões, melhoria genética na pecuária, controle de pragas e moléstias, etc). Aponta-se como uma das razões dessa especialização, os custos mais elevados e demorados da pesquisa, aliados a uma certa dificuldade de apropriação provada dos resultados da pesquisa, haja vista que sua difusão está sujeita a modificações, em razão da diversidade do clima, ecossistema e outros fatores de natureza regional (DELGADO, 1985. p. 92).

A estratégia da conhecida “Revolução Verde” combinou inovações físico-químicas e mecânicas com a criação de variedades vegetais altamente exigentes em adubação química e irrigação, levando a um aumento exponencial da demanda por insumos industriais de todas as ordens, sem que tenham ocorrido alterações na estrutura agrária. Apesar da topografia relativamente plana facilitar o emprego de práticas agrícolas mecanizadas, os solos do Cerrado tiveram que ser corrigidos mediante a adição dos componentes químicos de que os solos são deficientes. O fato de os solos do cerrado serem pobres em fósforo assimilável, em nitrogênio, potássio, cálcio, e magnésio trocáveis impede o uso de sistemas de manejo tradicionais. Dessa forma, a mecanização e a adaptação de sementes e dos solos possibilitaram a incorporação de uma enorme área para o plantio da soja e para a produção agropecuária de forma geral.

A soja foi introduzida na região já com elevado grau de pesquisas científico-tecnológicas e mecanização, o que potencializou o controle humano sobre seu ciclo produtivo. Os novos cultivares de período juvenil longo produzidos principalmente pelo setor público através da Embrapa, além de possibilitarem o plantio de soja nos solos do Cerrado, aumentaram a eficácia das inovações tecnológicas, mecânicas e físico-químicas. Desse modo, pode-se afirmar que a pesquisa de soja no Brasil pôde contar com um legado de pesquisas já bastante consolidado para que, no processo de expansão de seu cultivo para o Centro-Oeste, não fosse possível somente incorporar novas terras

para a produção do grão, mas também possibilitar que essas terras fossem incorporadas com elevados índices de produtividade (SOUZA, 1990, p. 191-192).

Vale destacar que, apesar do já consolidado legado de pesquisas existentes nos EUA, o processo de inovação biológica brasileiro foi além ao viabilizar o plantio da soja em regiões tropicais. As cultivares de período juvenil longo representaram um “breakthrough” intelectual, já que essa inovação não se limitou às inovações biológicas, mas também abarcou a questão da correção do solo através da seleção de bactérias e técnicas de correção desenvolvidas pela EMBRAPA e pelo PNP – Soja (Programa Nacional de Pesquisa de Soja).

Logo após o I Choque do Petróleo, foi criado, em 1975, o Centro Nacional de Pesquisa de Soja. Ligado à EMBRAPA, o centro foi instalado em Londrina, grande região produtora, e tinha como objetivo produzir efeitos imediatos no aumento da produtividade da lavoura brasileira de soja. O Centro de Pesquisas Agropecuária dos Cerrados (CPAC) teve importante papel na efetivação da produção de soja neste bioma, ao desenvolver projetos para a correção do solo; fertilização; microbiologia; e auxiliar na criação de variedades de soja, como a Doko, Savana, Mato Grosso e Numbaíra. Os principais cultivares plantados no Brasil desde os anos 60 até o início dos anos 80 estão na tabela 1, dentre as que mais se popularizaram a partir de 1980 foram as seguintes variedades Timpira; Tropical; Numbiara; BR-15; Cristalina; IAC-8; UFV-1 e IAC-7, predominantemente, sementes de período juvenil longo, que logo se disseminaram pelo território do Centro-Oeste pela sua boa adaptação aos solos do Cerrado.

Tabela 1: Principais cultivares de soja plantados no Brasil entre 1960 e 1980

Período	Principais cultivares
-/60	Amarela, Comum, Abura, Pelicano e Mogiana
1960/68	Hill, Hood, Majos, Bienville e Hampton
1968/74	Bragg, Davis, Hardee, Santa Rosa, Delta, Campos Gerais, IAC-2, Viçosa e Mineira.
1975/80	IAS-4, IAS-5, Planalto, Prata, Pérola, BR-1, Paraná, Bossier, Sant'Ana, São Luiz, IAC-4 e UFV-1.
1980/-	BR-2, BR-3, BR-4, Ivaí, Vila Rica, União, Coob, Lancer, Co-136, IAC-5, IAC-6,

	IAC-7, UFV-2, UFV-3, Cristalina, Timpira, Tropical, Numbiara, IAC-8, BR-15 e Doko
--	---

Fonte: Kaster e Bonato (1980).

A ausência de um marco regulatório dos direitos de propriedade intelectual sobre plantas fez com que o domínio no segmento de vendas de sementes de soja no Brasil tenha sido da EMBRAPA. Até 1996 e 1997, anos da criação da Lei de Proteção aos Cultivares¹⁰ e da Nova Lei de Propriedade Industrial¹¹, a EMBRAPA tinha 70% de participação no mercado de soja brasileiro, número que caiu para 55% após 1997. A aprovação dessas duas leis viabilizou a cobrança de *royalties* pelo uso de sementes, atraindo vultosos investimentos privados no setor. Esses investimentos se deram principalmente na pesquisa de sementes de soja, pela sua elevada rentabilidade e pela abertura da possibilidade de plantio de variedades transgênicas, aprovada em 2003, marcando o início de um período em que as biotecnologias passam a ter na semente o seu principal vetor de aplicação (SANTINI; PAULILLO, 2003, p. 28-30).

Nesse contexto, diversas empresas agroquímicas entraram no mercado de sementes visando complementar suas atividades e viabilizar a expansão da produção de agroquímicos. Conforme a tabela 2, observa-se que, após 1997, a participação de empresas agroquímicas transnacionais no mercado de sementes de soja no Brasil aumentou consideravelmente, marcando o início de uma acentuada internacionalização no setor.

Tabela 2: Participação das Empresas no Segmento de Soja

Nome da Empresa	Percentual
Até 1997	
EMBRAPA	70
FT Pesquisas e Sementes	12
COODETEC/Ocepas	10
IAC	2
Dois Marcos	1

¹⁰ Lei 9456/97 que passou a reconhecer aos melhoristas brasileiros o direito à propriedade intelectual de novas variedades vegetais (SENADO FEDERAL, 2012).

¹¹ Lei 9276/96 substituiu a lei 5772/71 e ampliou a proteção para produtos e processos biotecnológicos, incluindo o patenteamento de genes usados na indústria de sementes (SENADO FEDERAL, 2012).

Outros	5
Após 1997	
EMBRAPA	55
Monsanto (Monsoy)	20
Coodetec	10
CTPA (Emgopa)	5
Outros	8

Fonte: WILKINSON (2000), KLEFFMAN AMIS (2000) apud SANTINI; PAULILLO (2003, p. 28).

Na década de 1970, a constituição e consolidação de um sistema nacional de pesquisa agropecuária criaram condições para que fossem desenvolvidas e difundidas variedades de sementes que exigem a ampla utilização de modernos insumos agrícolas entre os produtores. Dessa forma, pode-se dizer que as sementes e mudas das novas variedades de soja foram um pilar da industrialização da agricultura e do processo de integração capitalista da fronteira agrícola do Centro-Oeste ao espaço econômico nacional, uma vez que estimularam a industrialização da agricultura tanto a montante como a jusante no contexto da “Revolução Verde”. Além disso, a ausência de um mecanismo regulatório dos direitos intelectuais sobre as inovações representaram um mecanismo indireto de subsídio estatal para produtores e indústrias processadoras através da Embrapa que, ao vender as sementes, não cobrava direitos sobre a propriedade intelectual das inovações.

POLÍTICA FUNDIÁRIA

A política fundiária brasileira instituída após a mudança política ocorrida em 1964 estabeleceu duas diretrizes básicas sobre a questão agrária: as bases institucionais para que, em tese, ocorresse a realização de uma Reforma Agrária e o princípio da inviolabilidade da empresa rural, tida como importante pilar da Política de Desenvolvimento Rural. A política de reestruturação agrária do Estado se concentrou nos projetos de colonização e “assentamento rápido” – na prática uma intervenção cartorial buscando a titulação legal de terras já sob posse de produtores - amplamente praticados nas fronteiras do Centro-Oeste e do Norte. Essa atuação foi extremamente tímida diante das 3.369.349 propriedades rurais que compunham a clientela potencial

para a reforma agrária, ou 65% do total de 5.159.851 de estabelecimentos rurais levantados pelo Censo Agropecuário de 1980 (DELGADO, 1985, p. 90-105).

Não obstante, o Estatuto da Terra deu aos governos estaduais e ao governo federal, amplos poderes para realizar alterações na estrutura agrária, sendo alguns deles de competência privativa do governo federal. Os principais são: discriminar e arrecadar terras devolutas, reconhecendo, demarcando e legitimando a posse de terras não tituladas para posterior transferência a particulares; e desapropriar, por interesse social, áreas definidas como latifúndio, situadas em áreas de grave conflito social ou situadas em área de atuação do Programa de Irrigação do Nordeste, sob responsabilidade executiva do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). Segundo o Estatuto, o pagamento da desapropriação deveria ser feito em dinheiro ou Títulos da Dívida Agrária. Destaca-se a também exclusão da desapropriação por interesse social de áreas definidas como de empresas rurais, o que acabou por desarticular totalmente a política de reforma agrária da legislação (LEI 4504 de 30/11/1964).

Outro poder de redistribuição agrária do Estado previsto na legislação, e que foi pouco utilizado, é a possibilidade de implantação de projetos públicos de colonização em novas áreas. Segundo Delgado (1985, p.98-99), a política esteve restrita ao reassentamento de desapropriados de projetos hidroelétricos e projetos de irrigação pública no Nordeste. Segundo dados do INCRA, do total de 104.803 colonos assentados entre 1978 e 1983, apenas 41.602 eram de projetos de colonização pública; enquanto 35.264 eram de “assentamentos rápidos” e 20.327 de projetos de colonização privados. Se forem somados a esse contingente os 5.048 colonos assentados pelo DNOCS e pela CODEVASF, ainda assim, pode-se considerar as políticas implementadas extremamente insuficientes perto das necessidades de 65% dos estabelecimentos rurais do país.

O destaque da política agrária está mesmo no apoio aos grandes empreendimentos rurais, implícito numa estratégia de valorização dos patrimônios territoriais. Esse apoio de deu principalmente através do apoio à colonização privada,

dos incentivos fiscais a projetos agropecuários pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da cédula “G” de tratamento diferenciado do Imposto de Renda para empresas agropecuárias - altamente generoso na isenção à tributação de lucros - e da concentração espacial de investimentos e aplicações subsetoriais em grandes projetos agropecuários. No Centro-Oeste, pode ser observada a instalação de grandes projetos agropecuários apoiados nas linhas de incentivo público citadas. Um exemplo foi a fazenda Suia-Missu, no estado do Mato-Grosso, à época, a maior fazenda do mundo, que contou com financiamento de mais de U\$ 30 milhões da SUDAM e chegou a ter 560.000 hectares (ISA, 2012 e VALE DOS ESQUECIDOS, 2012).

A colonização privada teve apoio principalmente através de investimentos públicos em infraestrutura básica, financiamento à implantação de colonos, e amparo institucional pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) para essa iniciativa do capital no mercado de terras. Na região Centro-Oeste, teve destaque o projeto de colonização estadual de Aripuanã (MT), com área de 1 milhão de hectares, patrocinado pela Cotriguaçu¹². Os projetos de colonização privada chegaram a ocupar uma área equivalente a 2,2% da superfície total dos estabelecimentos agropecuários segundo dados do Censo Agropecuário de 1980.

No Centro-Oeste, até 1970, os projetos de colonização foram majoritariamente implementados pelos governos estaduais, que passaram a participar desse processo no regime militar, em sintonia com as mudanças na geopolítica territorial observadas nesse período, cujo lema era “ocupar para não perder” (REZENDE, 2006). Nesse contexto, o INCRA passou a incentivar a colonização privada principalmente no norte do Mato Grosso. Esse processo ganhou impulso com o fechamento da fronteira agrícola na região Sul do país, que acabou por estimular a migração para o Centro-Oeste, para onde a capital federal trouxe uma malha rodoviária capaz de tornar viável a produção na região (DINIZ, 2006, p. 112).

¹²Cooperativa Central Regional Iguacu Ltda.

Como projetos de colonização privadas importantes, podem ser citados o de Alta Floresta, implantado pela INDECO S.A. (Integração, Desenvolvimento e Colonização) em 1975; o de Terra Nova, implantando na rodovia MT-322, na mesma região; e o projeto de Sinop (Sociedade Imobiliária Norte do Paraná), implantando na rodovia BR-163, que ocupou mais de 645 mil hectares, divididos entre pequenos e médios proprietários. Em torno desse último projeto surgiram as cidades de Cláudia, Carmem, Vera e Sinop, este último elevado a município em 1979, considerado atualmente a capital do norte de Mato Grosso.

Outra política de favorecimento da grande empresa rural, que incidiu sobre a valorização da propriedade fundiária, foi a de investimentos em infraestrutura específica para determinadas regiões, projetos rurais, e até mesmo empresas privadas. São investimentos em eletrificação rural a preços subsidiados, obras de irrigação pública, drenagem, saneamento ambiental, e a construção de estradas vicinais em benefício de empresas privadas.

A construção de uma estrutura de transportes e de uma rede de eletrificação rural capazes de escoar a produção e viabilizar o uso das inovações tecnológicas para a agricultura foi extremamente importante para o desenvolvimento agropecuário no Centro-Oeste. Já a partir do Plano de Metas, os investimentos estatais em infraestrutura; base energética e telecomunicações tiveram destaque e passaram a ser incentivados através de programas regionais de desenvolvimento, viabilizados por incentivos fiscais, crédito subsidiado, créditos extraordinários, dentro outros. Sem esses mecanismos, a região Centro-Oeste dificilmente teria alcançado o grau de integração aos mercados interno e externo que possui hoje (DINIZ, 2006, p. 120).

Nesse sentido, a transferência da capital federal para a região foi bastante decisiva no sentido de viabilizar vultosos investimentos federais. Já em 1960, a extensão das redes rodoviária dos estados de Goiás, Mato Grosso (que englobava o atual Mato Grosso do Sul) e Rondônia era de 6.481 km. Entre 1950 e 1960, a região Centro-Oeste recebeu 37% do incremento da extensão de vias federais do período e, entre 1960 e 1970, além do asfaltamento de mais de 800 km de rodovias, as malhas rodoviárias estaduais cresceram 284% (NATAL, 1991, p. 159-165).

Nesse processo, destacam-se as rodovias Belém-Brasília (BR-163); a BR-364, que integrou o Mato Grosso a Rondônia e ao Triângulo Mineiro, tendo sido decisiva para a ocupação do Estado; a BR-163, que ligou Campo Grande a Cuiabá e Santarém, chegando ao entroncamento com a Transamazônica (BR-230), estimulando a ocupação do norte de Mato Grosso e viabilizando projetos de colonização particulares; e a BR 262, que liga Corumbá a Campo Grande e Três Lagoas, integrando o sul de Mato Grosso, atual Mato Grosso do Sul, a São Paulo. Esses incrementos na área de transportes estimularam o crescimento da frota de veículos de carga na região, que, segundo Diniz (2006, p. 122), chegou a 32.539 veículos em 1970, contra 11.707 da região Nordeste no mesmo ano, evidenciando a forte presença dos interesses das indústrias automobilísticas no processo de incorporação do Centro-Oeste ao capitalismo brasileiro.

Vale notar que todos esses benefícios à propriedade fundiária, sob a aparência de política de desenvolvimento rural impactaram de forma contundente na valorização da propriedade. Essa política foi orientada no sentido de fortalecer a grande propriedade e estimular sua reprodução na fronteira agrícola do Centro-Oeste. Nesse processo, deve ser observado o aumento da participação das formas societária de empresa na detenção da propriedade fundiária. Segundo os Censos Agropecuários de 1975 e 1980, as S/A, Ltda, Cooperativas, Sociedade de pessoas e Entidades Públicas que, em 1970, tinham 17,96% da propriedade fundiária, em 1983, passaram a ter 23,01%. Esse movimento se desenvolveu sob estímulo do Estado, uma vez que o acesso aos incentivos fiscais para projetos agropecuários requereu formas societárias de constituição das empresas rurais.

Segundo Delgado (1985, p. 106), outro grande fator de mobilização de capitais industriais, comerciais, e bancários no comércio de terras foi a transformação desse mercado em ramo especial do sistema financeiro. A propriedade de terras passou a constituir reserva de valor na carteira de ativos das empresas, além de um meio para se obter crédito e incentivos subsidiados, uma vez que existia expectativa de valorização das terras em virtude das políticas agrícolas e agrárias do governo, sem que houvesse necessidade de aplicação de capital produtivo nessas áreas. Essa visão especulativa da propriedade da terra deixou seu preço sujeito à avaliação capitalista de ativos e títulos

financeiros de forma geral. Dessa forma, a renda da terra passou a conter a expectativa de valorização do capital financeiro disponibilizado para a sua compra e seu custo de oportunidade em relação a outras formas alternativas de aplicação.

Esse processo impediu que a fronteira agrícola do Centro-Oeste funcionasse como um espaço de disponibilidade de terras a pequenos produtores migrantes de outras regiões. O espaço disponível para a absorção dos excedentes de mão-de-obra do Sudeste e do Nordeste ficou restrito aos loteamentos e aos projetos de colonização privada, que deixaram de fora os pequenos produtores mais pobres, posseiros e trabalhadores rurais, agravando os conflitos pela terra na região.

Vale destacar também a experiência de intervenção direta e organizada do Estado no meio agrícola: a criação dos polos de desenvolvimento rural integrado, instituídos a partir do II PND. Para Delgado (1985, p. 108), essa concepção compreendeu uma forma planejada de organizar o espaço, promover sua racionalização técnica e, nele, instalar serviços articulados para o objetivo de sua exploração eficiente segundo uma dada meta. Essa política teve apoio do Banco Mundial e outras agências internacionais de financiamento. Os principais pólos desenvolvidos foram: POLONORDESTE, POLOCENTRO, e POLAMAZÔNIA.

O POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados) teve uma estratégia de buscar o aproveitamento econômico dos cerrados através da superação das limitações naturais de seus solos, mediante mecanização e aplicação de corretivos de PH e fertilizantes fosfatados. O destaque do programa foi a liberação de crédito a grandes empresas rurais e esforços de pesquisa e assistência técnica no desenvolvimento de cultivos apropriados para a região através da EMBRAPA.

O POLOCENTRO fez parte das estratégias do II PND para agricultura e, baseado na concepção de polos, selecionou 12 áreas com infraestrutura satisfatória e potencial agrícola, para nelas, melhorar as condições de infraestrutura e do solo e instalar fazendas através de crédito subsidiado para custeio e investimento (MUELLER, 1990, p. 53-56). O programa foi bem sucedido do ponto de vista tecnológico ao desenvolver e difundir inovações em pesquisa, infraestrutura, produção e comercialização de insumos agrícolas, dando condições para o surgimento e

desenvolvimento de uma lavoura de soja com bons índices de produtividade e rentabilidade no Cerrado. Segundo Mueller (1990, p. 55), O POLOCENTRO foi responsável pela incorporação de 2,06 milhões de hectares, ou 31,5% das áreas do Cerrado incorporadas à fronteira agrícola.

Em complementação ao POLOCENTRO, foram implantados outros programas de desenvolvimento com foco na ocupação do Brasil Central: o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE, de 1971); o Programa de Integração Nacional (PIN, de 1970); o Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER, de 1979); Programa de Distribuição de Terras e Desenvolvimento Agroindustrial (PROTERRA, de 1967); dentre outros programas de irrigação e de financiamento de insumos agrícolas (GOODMAN, 1978; MUELLER, 1990).

Vale notar que a massa de investimentos públicos localizados nas áreas impactadas pelos polos tornou-se um fator de reforço à propriedade territorial, uma vez que promoveu uma valorização imobiliária, cujos benefícios foram apropriados pelos entes privados detentores da propriedade fundiária, seja através da diferenciação das taxas de lucro das atividades produtivas instaladas, beneficiadas com benefícios fiscais e crédito subsidiado, seja através da especulação imobiliária.

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO RURAL

O volume de crédito concedido a taxas de juros reais negativas, além de outras condições favoráveis de financiamento (prazos e carências) é um dos principais mecanismos de articulação dos interesses agroindustriais nas políticas agrícolas do Estado. Foi assim que a demanda por insumos modernos cresceu a ritmo acelerado, o que consolidou o CAI, fortalecendo a aliança urbano-industrial que efetivou a mudança da base técnica da agricultura. Cada destinação do crédito contemplou um bloco agroindustrial específico do CAI (Aquisição de Máquinas, eletrificação rural, irrigação, safra, pastagens, beneficiamento, etc).

No crédito de comercialização agrícola, predominou o crédito vinculado à política de preços mínimos. Vale destacar que ele tem mais abrangência nos setores onde há maior concentração ou centralização de capitais, tais como açúcar; café; oleaginosas e trigo, amplamente ligados às agroindústrias e cooperativas, o que leva a concluir que o crédito a jusante dirige-se, majoritariamente, a produtos de alta integração de capitais (DELGADO, 1985, p. 85 e PASTORE; DIAS; CASTRO, 1972, p. 149-152). Essa observação tem importância relevante para a soja, cultura introduzida em larga escala no Centro-Oeste nesse período, uma vez ela foi incorporada ao complexo agroindustrial tanto pelo seu papel relevante na produção de alimentos para o consumo humano, como pelo fato de ser a base para a produção de rações animais. Desse modo, além da crescente demanda por alimentos em larga escala nos centros urbanos, o fato de a indústria a jusante ter sido o alvo do crédito vinculado aos programas de preços mínimos teve impacto decisivo na expansão dessa lavoura.

Com o crédito para custeio da produção não foi diferente. Ele também representou um elo importante para o projeto de modernização conservadora. No caso da soja, foi evidente a criação de relações interindustriais a montante e a jusante através de uma elevação da demanda por defensivos químicos; rações, cuja soja é matéria-prima importante; maquinário; implementos; e assistência técnica. Isso se deu em virtude do caráter modernizador do crédito rural. A partir dessas novas demandas, o Estado e o grande capital internacional realizaram grandes projetos de implantação de unidades produtoras de insumos agrícolas, defensivos químicos e fertilizantes nitrogenados, fosfatados e potássicos, além de uma série de bens intermediários essenciais para a aplicação desses processos químicos. Além disso, através de normas sanitárias, e da condicionante de alimentação dos rebanhos com ração para a liberação de recursos para a pecuária, o Estado estimulou a demanda por rações. Tanto a montante como a jusante, fica evidente o caráter interindustrial do crédito rural.

CONCLUSÃO

O rápido processo de urbanização, o crescimento e diversificação do comércio exterior, e a expansão da demanda industrial ocorridos no Brasil entre 1960 e 1980

foram fatores de extrema importância para o ritmo e a forma da modernização agropecuária. Nesse contexto, o Estado brasileiro atuou de forma decisiva concepção e introdução das mudanças técnicas ocorridas, bem como na forma que se organizou o CAI e a propriedade rural no processo de modernização conservadora.

O importante papel do Estado na regulação e financiamento das novas condições de produção e reprodução ampliada do capital na fronteira agrícola através das políticas agrárias, agrícolas, econômica e financeira propiciou a alavancagem de fundos para o processo de modernização conservadora da agricultura, de forma a consolidar a valorização da propriedade fundiária como reserva de valor e ativo financeiro. As políticas públicas voltadas para o setor agropecuárias praticadas entre 1965 e 1980 também aprofundaram as relações de integração técnica agricultura-indústria a montante e a jusante, fortalecendo relações interindustriais pelo lado da oferta e da demanda agrícolas, consolidando a integração de capitais no CAI.

A regulação estatal nesse processo - através de incentivos fiscais que possibilitaram diferenciação nas margens de lucro na agropecuária, e incentivos maiores a capitais integrados e com estabelecimentos localizados na fronteira agrícola fortaleceu monopólios e oligopólios do grande capital no campo. Do ponto de vista do desenvolvimento regional do Centro-Oeste, os investimentos localizados, as políticas de fomento regional e a organização dos pólos de desenvolvimento levaram a uma valorização seletiva do espaço que acabou por fortalecer o caráter especulativo da propriedade da terra, cuja propriedade passou a seguir a lógica do capital, seja pela valorização dos títulos de propriedade, seja pelos incentivos encontrados pela propriedade fundiária no mercado monetário.

A ação conjugada entre Estado e capital agroindustrial produziu as condições para que o espaço do Centro-Oeste pudesse ser aproveitado economicamente, de modo a garantir avanços da situação de “vazio econômico” do interior do país, segundo o projeto econômico e dos governos militares. Esse projeto imprimiu um caráter de subordinação da atividade agropecuária desenvolvida na região em relação ao grande capital agroindustrial e financeiro. A subordinação reside justamente no fato de as tecnologias agropecuárias que passaram a ser decisivas no campo tanto a jusante quanto

a montante, bem como a demanda pelos gêneros produzidos terem ficado sob controle das agroindústrias produtoras de máquinas, defensivos agrícolas e processadoras de alimentos, que passaram a se apropriar de parte importante da renda da terra e até mesmo a utiliza-la como reserva de valor no mercado imobiliário.

O levantamento e análise das principais políticas para o setor agropecuário do período levam a fatores novos na análise da situação do campo brasileiro: os desdobramentos da nova formatação capitalizada da agropecuária e o modelo de desenvolvimento posto para a região Centro-Oeste durante os governos militares. No contexto de consolidação do CAI, o setor alimentício, de fundamental importância humana e social, passou a ser controlado majoritariamente pelo grande capital agroindustrial, cuja apropriação da renda da terra leva a uma baixa materialização local da renda das atividades agropecuárias o que, no Centro-Oeste, tem fragilizado as instâncias decisórias locais, limitando o potencial de desenvolvimento socioeconômico da região.

BIBLIOGRAFIA

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone, 1985.

DINIZ, Bernardo Palhares Campolina. **O Grande Cerrado do Brasil Central: geopolítica e economia**. 2006. 231 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ELIAS, Denise. **Globalização e Agricultura: A Região de Ribeirão Preto**. São Paulo: Edusp, 2003.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965

GOODMAN, D. **Expansão da fronteira e colonização rural: recente política de desenvolvimento do Centro-Oeste.** In: BAER, W; GEIGER, P. P.; HADDAD, P. R. Dimensões do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1978.

ISA. Instituto Socioambiental. www.socioambiental.org. Acesso em 02/03/2015.

KAGEYAMA, A. e BERGAMASCO, S. M. P., **A estrutura da produção no campo em 1980.** Perspectivas, São Paulo. 12/13: 55-72, 1989/90.

KASTER, M. e BONATO, E. R., **Contribuição das ciências agrárias para o desenvolvimento: a pesquisa em soja.** Brasília, DF. Revista de Economia Rural, 23 (3), 1980.

MARTINS, J. S. **O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira.** Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, volume 8, nº1, 25-70, São Paulo, maio, 1996b

MUELLER, C. C., **Políticas Governamentais e Expansão Recente da Agropecuária no Centro-Oeste.** Planejamento e Políticas Públicas, junho de 1990.

NATAL, J. L. A. **Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil: história e perspectiva.** Tese (Doutorado). IE/Unicamp, Campinas, 1991.

OLIVEIRA, A. U., **Agricultura e Indústria no Brasil.** In: Boletim Paulista de Geografia, n. 58, 1980.

OLIVEIRA, Francisco de, **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista,** in Estudos CEBRAP 2, 1972.

PAEG, **Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 – Síntese.** Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1964.

PASTORE, J.; G. L. S. Dias e M. C. Castro, **Condicionantes da Produtividade da Pesquisa Agrícola no Brasil.** In: Estudos Econômicos, v. 6, n. 3, 1976.

PIRES, M. J., **O Termo Modernização Conservadora: sua origem e utilização no Brasil**. Revista Econômica do Nordeste, v. 40, n. 3, 2009.

RANGEL, I. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005a. V. 1.

REZENDE, T. V. F., **A conquista e a ocupação da Amazônia brasileira no período colonial: a definição de fronteiras**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SANTINI, G. A. e L. F. Paulillo, **Mudanças Tecnológicas e Institucionais da Indústria de Sementes no Brasil: Uma Análise Aplicada aos Mercados de Milho Híbrido e Soja**. In: Agricultura em São Paulo, v. 50, n.1, 2003.

SENADO FEDERAL. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 28/02/2015.

SOARES, Herick Vazquez. **A incorporação subordinada do centro-oeste ao capitalismo brasileiro: uma interpretação histórica**. 2013. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Programa de Pós Graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-10042014-115008/>>. Acesso em: 2015-02-28.

VALE DOS ESQUECIDOS. Direção: Maria Raduan, Produção: Rodrigo Teixeira. Brasil: Tucura Filmes e RT Features, 2010. Digital. Colorido.