

MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO O CASO DA AGROINDÚSTRIA DA SOJA NO CENTRO-OESTE¹

José Bertoldo Brandão Filho²

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar o papel do Estado no desenvolvimento dos complexos sojíferos no Brasil a partir dos anos 70 até os dias atuais.

Decidi optar pelo estudo deste tema, com o objetivo de conhecer o quadro que se estabeleceu a partir dos anos 70, resultando em visíveis alterações nos processos espaciais de diversas regiões brasileiras, em especial no Sul do país e no Centro Oeste, onde se vêm implantando importantes Complexos Agroindustriais e as alterações espaciais resultantes dos investimentos em novas tecnologias desenvolvidas por esses complexos.

Para entender os níveis de intervenção e as mudanças, primeiramente optamos por descrever brevemente os processos históricos das políticas agrícolas até o momento da agroindústria sojifeira. Em segundo lugar optamos por fazer uma análise teórico-conceitual sobre o Estado e, posteriormente, analisar o tema a nível nacional e no Centro-Oeste brasileiro, para tentar entender os processos que envolvem as mudanças nas relações entre o capital privado e o Estado.

Segundo POSSAS (1996), o Estado tem dois modos de agir em relação à estrutura produtiva. Uma ação interventiva, predominante nos períodos anteriores aos anos 80, e uma ação de caráter regulatório e mediador, mais predominante na fase atual. Essas diferenças tornam-se evidentes nas conjunturas políticas do Estado durante a ditadura militar e posterior à transição democrática, acentuando a entrada do neoliberalismo no Brasil.

Breve histórico da atuação do Estado brasileiro na agroindústria da soja

A partir da segunda metade dos anos 60 começam a ser implantados no Brasil, em especial no Paraná e no Rio Grande do Sul, os primeiros intentos de cultivo da soja. No cerne dessa nova atividade está uma conjuntura internacional, na qual se destaca a crise dos Estados Unidos na produção sojifeira e aumento das necessidades de proteínas na Europa e na Ásia. Ademais, a proposta da “Revolução Verde” dirigida pela Food and Agriculture Organization of the United States (FAO) se tornava necessária no sentido de equilibrar a produção de alimentos com a chamada explosão demográfica, que transformava o mundo subdesenvolvido em uma “bomba” possível de explosões, visto que o mundo bipolarizado, dividido em dois grandes blocos, estava ameaçado pela “Guerra Fria”. Esse conjunto de elementos fizeram detonar uma série de políticas, tendo como centro a questão da modernização da agricultura, com políticas migratórias da força de trabalho e de capital, financiamento para a compra de maquinaria e fertilizantes, criação básica de infraestrutura viária e incentivos para a compra de terras no Centro-Oeste, através de isenções fiscais. Essas políticas foram viabilizadas dentro de uma conjuntura de Estados centralizados e fortes, no âmbito de ditaduras militares na América Latina.

Enquanto no mundo desenvolvido predominava o keynesianismo, buscando maior distribuição de renda através do Estado, no Brasil ocorre uma vertical centralização de capital e tentativa de descentralização territorial, com a exploração de novas regiões. É fundamentalmente dentro do modelo fordista que ocorrem as investidas para o Centro-Oeste, através de incentivos fiscais e aberturas de rodovias para a implantação de um novo modelo de produção agrícola.

Entretanto, os ciclos mudam muito rapidamente, um novo modelo de relações de trabalho se impõe a partir dos anos 70, no sentido de alterar a produtividade, cujo paradigma se manifesta mais intensamente e com maior transparência, nas novas regiões, a partir dos anos 80 e 90.

A necessidade de vantagens escalares para a produção da soja ao nível da competitividade internacional e obtenção de uma renda diferencial exigiu a articulação do preço do solo, isenção de impostos, implantação de vias de acesso, mobilidade de força de trabalho e apoio básico no campo da pesquisa técnica e científica. Grande parte desses pressupostos não poderiam ser realizados sem a participação do Estado. Este contribuiu para a implantação de uma atividade que se caracteriza por uma expansão em larga escala e com elevado nível tecnológico, voltada para atender a demanda das exportações, em

¹ . Este trabalho é resultado da pesquisa realizada, como bolsista de Iniciação Científica do CNPq/Depto de Geografia da UFRJ, sob a Coordenação da Prof^a. Júlia Adão Bernardes, agosto de 1998 a fevereiro de 2000.

² . Bacharel e licenciado em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), bolsista de Apoio Técnico, CNPq

função da grande valorização da proteína da soja, seja para o consumo humano ou para a ração animal, principalmente no primeiro mundo.

Enquanto que o Paraná e o Rio Grande do Sul (áreas pioneiras na cultura sojifera), já tinham um histórico de ocupação agrária estruturada na policultura, ou nas monoculturas do trigo e do café em grandes propriedades, onde o papel do Estado já estava consolidado desde décadas anteriores, no cerrado matogrossense seriam necessárias novas políticas mais agressivas para a ocupação e desenvolvimento e, conseqüentemente, para a expansão da produção e aumento do rendimento da terra e produtividade do trabalho. O Estado atuou com políticas diferentes nessas áreas, mas no seu cerne há um modelo global e uníssono, em fases distintas, voltadas para a acumulação do capital, orquestrado em maior ou menor grau pelo Estado, dependendo das necessidades do sistema dominante.

Alguns conceitos sobre o papel do Estado

De acordo com SWEEZY (1962), para MARX e ENGELS “ a finalidade mais alta do Estado é a proteção da propriedade privada e, portanto, o Estado é um instrumento do domínio de classes” (1962:287).

Para OLIVEIRA (1981), “operando na fixação de preços, na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos estratos ou grupos de classes capitalistas, no ganho fiscal com fins de subsídios e outras atividades produtivas, o Estado intervém para destruir o modo de acumulação para o qual a economia se reclinava, criando e recriando as condições do novo modo de acumulação” (1981:18).

Na fase de transição para um novo modelo de acumulação, o Estado intervém no sentido de recriar as condições de implantação do novo modelo. Se no anterior o processo de acumulação se dava sob a hegemonia do capital industrial, a intervenção do Estado era no sentido de criar as condições para a reprodução do capital dentro desse modelo de acumulação. No período seguinte, com a hegemonia do capital financeiro, tendo como testas-de-ferro as corporações transnacionais, o Estado passa a ser o auxiliar desse novo centro do sistema, investindo nos setores com maiores possibilidades de acumulação ampliada do capital. Essa diferenciação no papel do Estado se dá em função da diferenciação da divisão internacional do trabalho ao nível da economia e da sociedade como um todo.

Para MOREIRA (1993), os agentes, tanto da lógica da acumulação, como da lógica cultural, geram novas territorialidades, acima e abaixo da escala do Estado. A mundialização da cultura técnico-científica foi obra dos investimentos do Estado-do-Bem-Estar Social, ao longo dos anos 30-70, expandindo-se praticamente, por quase toda a superfície mundial. Portanto, as rápidas mudanças operadas no mundo da economia, da técnica e da política, são difíceis de serem detectadas. Uma nova ordem, quase linear, vem introduzindo mudanças nas relações capital-trabalho, interferindo nas relações sociais e no modo de produzir e viver.

O relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial, “O Estado num mundo de transformação”, publicado pelo Banco Mundial (1997), assim se refere ao tema: “Entende-se por *Estado*, num sentido amplo, um conjunto de instituições que possuem os meios de coerção legítima, exercida sobre um território definido e sua população, denominada sociedade. O Estado monopoliza a elaboração de normas em seu território por meio de um governo organizado.

No contexto da industrialização e das mudanças econômicas pós Segunda guerra, surge entram em cena o fordismo e o Estado do Bem Estar teorizado por Keynes. De acordo com HABERMAS (1987), “dispõe o Estado intervencionista de poder bastante e pode ele trabalhar com eficiência suficiente para domesticar o sistema econômico capitalista no sentido do seu programa? Desde o princípio, o Estado nacional mostrou-se uma moldura demasiado apertada para assegurar adequadamente a política econômica keynesiana ante o imperativo do mercado mundial e das políticas de investimentos das multinacionais. Como o Estado social tem de deixar intacto o modo de funcionamento do sistema econômico, não é possível exercer influência sobre a atividade privada de investimentos senão através de intervenções ajustadas ao sistema” (1987:107-8).

POSSAS (1996) nos chama a atenção para a natureza dos fatores sistêmicos que norteiam a ação estatal no contexto atual de desenvolvimento do capitalismo, assim classificados: 1) “fatores que estimulam a criação de consolidação de um ambiente competitivo; 2) fatores que provêm das chamadas externalidades à competitividade empresarial, compreendendo condições necessárias à infraestrutura de transportes, energia e comunicações, de qualificação de mão-de-obra para os atuais perfis tecnológicos e de infra-estrutura científica e tecnológica, entre outros, são predominantes embora não exclusivamente, subordinados à ação pública, pela abrangência das políticas envolvidas e pela magnitude e baixo retorno de muitos dos investimentos necessários” (1996:99)

Deve-se ter em conta que no período fordista, antes dos anos 70-80 começa a atuação do Estado-nação, nos países em desenvolvimento, no sentido de preparar o espaço para o capital internacional. O desenvolvimento da produção aparece estreitamente relacionada aos conhecimentos organizativos e técnicos, com a infra-estrutura e com a base cultural, e se edifica sobre os ciclos que veiculam a oferta com a procura. As regiões não se desenvolvem no vazio, senão dentro de um entorno complexo em que são registradas relações tanto de tipo econômico como de poder. A criação de infra-estrutura é condição prévia para qualquer tipo de desenvolvimento.

Para PERROUX, apud CORAGGIO (1981), é ilusório associar a localização do aparato produtivo de um pólo em determinado território com a idéia da nacionalidade. A visão da economia mundial como economia internacional, como sistema de nações, se desintegra para dar lugar a um sistema de pólos dominantes, cujos espaços se superpõem e se entrelaçam entre si e com os espaços territoriais.

Segundo FIGUEIREDO (1998), às mudanças que ocorrem no mundo atual se mesclam várias transições, as quais traduzem-se na emergência de novas formas de organização do território, que divergem das formas precedentes na medida que revelam modificações na própria intervenção produzida pelo Estado em transformação. Essas mudanças conferem um novo significado ao espaço, ao território e à sua regulação por parte do Estado. Assim, é válido repensar o Estado como categoria central na articulação da reprodução do excedente e na reestruturação do espaço na atual fase do modo de produção capitalista.

A ação do Estado brasileiro

No final da II Guerra Mundial o papel dos governos era gerir a escassez de alimentos. Essa política levou à criação do PAC (Política Agrícola Comum). Entretanto, os recursos do Plano Marshall eram destinados à industrialização deixando a agricultura à margem da ação governamental. Isso gerou problemas internos nos países em desenvolvimento, cujos conflitos tinham a Guerra Fria como motor central.

Em 1961, uma resolução da FAO estabelece medidas que incluem desde proteção aos fazendeiros e trabalhadores do campo, até o aumento de produtividade para a exportação. Na década de 80, os governos membros do PAC iniciaram uma radical reformulação, dirigindo-o uma política de livre mercado. Os Estados Unidos e a União Européia têm tido sempre o controle das rédeas políticas na gestão agrícola dos países subdesenvolvidos.

O modelo keynesiano de bem-estar-social também foi tentado no Brasil antes da ditadura militar, distribuindo recursos para a saúde, a educação, regulando leis trabalhistas, salários, sistema previdenciário, habitação, tentando imitar os modelos dos países centrais. O resultado foi apenas uma espécie de arremedo, visto que também o modelo de produção fordista depois de atingir o seu ápice entrou em crise juntamente com as democracias dos países em desenvolvimento. A ditadura militar foi a via escolhida pelo capital para garantir a sua reprodução. De acordo com OLIVEIRA (1994), “a dilapidação do Estado brasileiro começou com a ditadura militar e prosseguiu com Sarney. O Estado do bem-estar no Brasil falhou” (1994:24).

A década de 50 havia sido palco de conturbados movimentos camponeses em diversas regiões do país, principalmente no nordeste, com as Ligas Camponesas. A luta pela reforma agrária estava no centro da questão. Por outro lado, o histórico modelo de concentração de terras tinha o controle político da máquina do Estado. A concentração urbana também foi preocupante e, com essas preocupações surgiram os projetos de desenvolvimento regional do Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste.

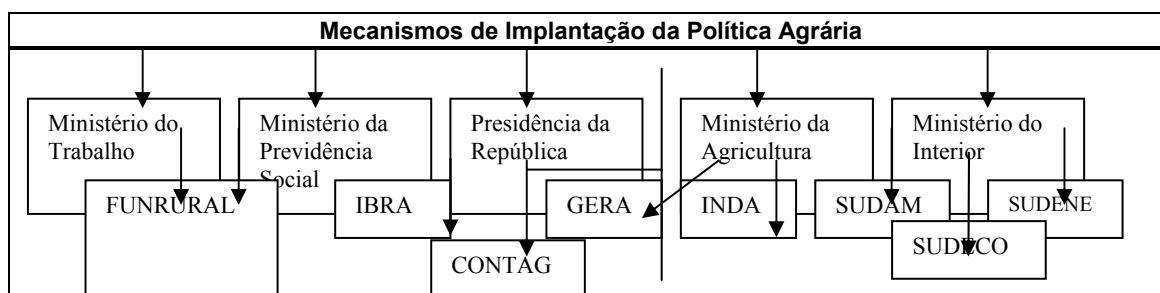
Em 1953 criou-se a Superintendência para Valorização Econômica da Amazônia (SPVA). Esse projeto tinha como objetivo incrementar o desenvolvimento da produção agrícola, extrativa, pecuária, mineral, industrial e das relações de troca. Em 1966 criou-se a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), vinculada ao Ministério do Interior, tendo como modelo a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e como objetivo promover o desenvolvimento da região amazônica através de incentivos especiais para empresários, favorecendo-os com abatimentos e isenções de imposto de renda, isenções de impostos para a importação de máquinas e equipamentos

necessários à execução de projetos e de empreendimentos que se localizassem na sua área de atuação. Uma série de medidas em direção ao trabalhador rural também foram implantadas.

As construções de Brasília, da Transamazônica, da Belém-Brasília e Santarém-Cuiabá fazem parte dos planos de desenvolvimento da região e preparo para a entrada do grande capital. Estas ações se dão a partir da intervenção do Estado e determinam os rumos do desenvolvimento regional, bem como quais os grupos de interesse devem comandar as regras do jogo.

Na política agrária surge o Estatuto da Terra, em 1964, que tenta de alguma forma dar resposta política aos movimentos pela reforma agrária anteriores à ditadura. A questão da terra e da produção de alimentos para equilibrar o crescimento demográfico, aumentando a produção, estava no centro da “Revolução Verde”, que tinha a FAO como fomentadora.

O organograma a seguir expressa como o Estado brasileiro esquematizou a organização da política agrária no sentido de equilibrar os conflitos deste setor, a partir do Governo Costa e Silva no início da Ditadura Militar.



Fonte: Estudos da CNBB, no 13, 1977, p.84.

Nos períodos 1969-1974, no Governo Médici, o esquema acima é alterado, criando-se as seguintes instituições federais dirigidas para políticas agrárias: PROVALE, PROTERRA, PRORURAL, PIN, INCRA E PRODOESTE, e extingue-se o GERA, o INDA e o IBRA. Em 1975, no Governo Geisel, além de alterações em alguns ministérios, são criados também a POLAMAZÔNIA, a POLONORDESTE, a POLOCENTRO CERRADOS e a PRODOESTE.

O programa de crédito rural, a juros favorecidos, implantado a partir de 1965, tinham por objetivo a modernização da agropecuária brasileira. Através dele pretendia-se mudar profundamente o processo de desenvolvimento agrícola no país, com ênfase maior na busca de obtenção de aumentos de produtividade. Ao mesmo tempo, criava-se mercados para a indústria de máquinas, implementos, equipamentos e insumos agrícolas, bem como para a sua expansão.

SILVA, J. Graziano (1981), enfatiza que, “para a agricultura brasileira importa não em transformar diretamente toda a produção, mas em se aproveitar das condições mais propícias para a sua expansão, necessitando constantemente do amparo do Estado para efetivar tal transformação, mesmo que de maneira lenta e desigual. Por um lado, o Estado propicia as condições básicas para o desenvolvimento capitalista; por outro acentua as contradições” (1981:11).

Em uma primeira etapa, o controle da propriedade da terra é a matriz básica da intervenção do Estado para a acumulação; em um segundo momento, se dá a valorização através da implantação de infraestrutura básica e, posteriormente, através da implantação de monoculturas e complexos agro-industriais dedicados principalmente à exportação de produtos sojiferos. O processo de modernização teve a sua base principal na soja e secundariamente no trigo. Em um primeiro momento, as máquinas e equipamentos agrícolas eram usados no Rio Grande do Sul para a cultura dos dois produtos. No entanto, esse processo de modernização é um fenômeno global em expansão, atingindo a agropecuária no seu todo, embora com velocidades diferentes em cada um dos setores.

O aumento do preço das terras também é um fator que resulta em mobilidade territorial de capital e de trabalho, expulsão de posseiros, perda das terras por pequenos proprietários, esgotamento de terras livres que possam ser apropriadas pelo Estado e, por outro lado, a política de crédito rural exigindo a terra como garantia do empréstimo favorecia aos grandes proprietários, uma vez que o crédito rural era proporcional ao tamanho da terra disponível, própria ou arrendada. Considere-se, também, que os pequenos proprietários não dispõem de recursos para a aquisição de máquinas e implementos, como também em áreas muito reduzidas a utilização de equipamentos torna inviável a produção da soja ao nível de competição no mercado.

O crescimento da produtividade e da rentabilidade por área plantada é evidente, como é evidente o ritmo de concentração e valorização da propriedade junto com o aumento das áreas cultivadas e o progressivo aumento e modernização da mecanização. Este processo também gera eliminação de trabalho vivo, visto que a máquina substitui e reduz a necessidade do trabalho humano e, juntamente com a eliminação do pequeno produtor, aumenta o excedente de mão-de-obra que se intensifica na migração em busca de novas oportunidades e se aglomeram nos cinturões dos centros urbanos das novas regiões, o que indiretamente gera ações governamentais nesses espaços.

Deve-se ter em conta que o Centro-sul, por apresentar um esgotamento do seu modelo de crescimento industrial e de ocupação de terras agrícolas, proporciona um novo fluxo de capital para a Amazônia Legal, objetivando instalar empresas mais modernas, com maior rendimento e produtividade, dispondo de recursos naturais e mão-de-obra barata.

Para BERNARDES (1994), “a intervenção do Estado na base econômica do país mudou de qualidade na década de 70, passando a atuar no sentido de articular a base agrária com a industrial, em sintonia com o mercado externo, fazendo com que a economia brasileira se inserisse no cenário mundial com um padrão contemporâneo. Nesse contexto há um grande aumento da produção brasileira de soja e a expansão do parque industrial” (1994:3). A autora (Op. Cit), referindo-se aos novos mecanismos de financiamentos, ressalta que na região Centro-Oeste, atualmente a rede de telecomunicações tem sido financiada pela iniciativa privada. O grupo Maggi procura financiar tudo. Assim, os agentes hegemônicos locais procuram adequar a região aos seus objetivos. Mas, ainda que as grandes empresas produzam suas normas internas, precisam do Estado para normatizar, principalmente quando se trata de recursos financeiros. Assim, o Estado contribui para as normas de controle no âmbito da concorrência.

BRUM (1988), referindo-se aos anos 70, ressalta que, “existem cerca de 15 a 20 grandes grupos econômicos internacionais que se dedicam diretamente à produção de determinados produtos agrícolas selecionados ou à atividade agropecuária. Essa opção começou a adquirir impulso mais ou menos em 1975. Essas corporações, asseguram para si, o controle das indústrias de insumos modernos, máquinas, equipamentos e implementos agrícolas, indústrias de transformação de produtos agropecuários e de rações, indústrias de medicamentos veterinários e pesquisa genética para a produção de raças de bovinos, suínos e aves, bem como para novas variedades de sementes de cereais, hortigranjeiros e forrageiras” (1988:126-128).

Em 1984, um projeto denominado “Grãos para Décadas”, começou a ser negociado entre Brasil e Japão. Neste projeto foi previsto a incorporação de 4,2 milhões de hectares do Cerrado para a produção de cereais e leguminosas, entre as quais a soja. Este processo resultou na criação do Programa de Cooperação Nipo Brasileira para o Cerrado (PRODECER), em 1986, para a promoção da expansão da agricultura moderna nestas áreas, o que foi alcançado mediante a concessão de créditos para empreendimentos agrícolas selecionados. É necessário recordar que já em 1979 a Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO) começou a operar com a atribuição de implantar a PRODECER e, em 1980, teve a sua primeira atuação com projetos nos cerrados do Oeste de Minas Gerais; a segunda etapa se iniciou em 1987, abrangendo os estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás, Mato Grosso e Bahia; a terceira etapa (PRODECER III) ocorreu nos estados do Maranhão e no Tocantins. Teve início em 1996, quando houve liberação de recursos para pagamento das áreas de produção do programa.

RATTNER (1983), assim referindo-se ao papel do Estado brasileiro acrescenta: “quanto à orientação do processo de industrialização e à formulação de diretrizes que influem na configuração da estrutura industrial do Brasil, México e Colômbia, o Estado proporcionou amplo apoio à industrialização sem definir, todavia, a direção desse crescimento mediante o estabelecimento de prioridades. Na realidade, o que faz o Estado é por em prática uma política “resposta” à exigências do aparelho de produção, o qual levou à aceleração da absorção e difusão de inovações técnicas por parte do sistema produtivo. A predominância do capital estrangeiro nos principais ramos de atividades é cada vez mais presente e leva ao enfraquecimento dos investidos de médio e pequeno portes” (1983:48 e 66). Na intervenção do Estado no processo de industrialização ocorre o mesmo, pois o Estado em questão é dependente. Os centros de decisões são o capital financeiro e os Estados nacionais centrais, ou seja, nas mudanças de modo de acumulação o que muda é a forma mas não a essência da acumulação do capital, sendo o Estado um instrumento da acumulação em maior ou menor grau, dependendo do seu nível de poder.

Para FIGUEIREDO (1998), nas mudanças que ocorrem no mundo atual se mesclam várias transições na organização do território, as quais divergem das formas precedentes na medida em que revelam modificações na intervenção produzidas pelo Estado em transformação. Essa nova forma de articulação entre o poder estatal e a iniciativa privada reflete-se no território e no espaço. Porém, deve-se atentar para o fato de que a descentralização do poder estatal não significa a sua intervenção em favor de um poder hegemônico com representações regionais. A reformulação da distribuição dos recursos entre federação, estados e municípios através da Constituinte de 1998 motivou em grande parte a constituição de novos municípios através de emancipações ou como implantação de novos sub-núcleos de comando da organização produtiva política regional, a exemplo do município de Sapezal e outros municípios criados em função da expansão agro-industrial da soja. 322 municípios foram criados, totalizando 761 municípios na Amazônia Legal. A partir de 1989 há uma visão de que a eficiência administrativa depende da descentralização de poder. As emendas dos períodos 1976-1988 ampliaram as transferências dos recursos de Fundo de Participação fazendo com que as esferas estaduais e municipais passassem a ter maior autonomia na aplicação dos recursos advindos dos impostos, de acordo com o quadro a seguir.

Período	Lei	IR+IPI (%)	FPE (%)	FPM (%)	Fundo Especial (%)
1965-1968	Emenda Constitucional nº 18	20,0	10,0	10,0	-
1969-1975	Ato Complementar nº 40	12,0	5,0	5,0	2,0
1976-1988	Emendas constitucionais	33,0	14,0	17,0	2,0
1988	Carta Constitucional	44,0	21,5	22,5	-

Fonte: Figueiredo (1998:172)

Na Constituinte de 1988 o Estado destinou, de acordo com “o Art. 159, 3% para a aplicação em programas de financiamento no setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos a ela destinados” (1998:172). Após a Constituição de 1988, recursos do Fundo de Participação dos Estados destinaram 85% para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No tocante ao Fundo de Participação, os estados contam com outras fontes da receita, tais como o Fundo de Exportação e o Imposto Sobre Operações Financeiras sobre recursos minerais (ouro).

Segundo BONATO (1983), apud BERNARDES (1994), “o setor agrário foi favorecido por benefícios apropriados indiretamente, como conseqüência da política de estímulos à comercialização de bens exportáveis, através da criação de linhas de créditos e juros subsidiados, concessão e isenções tributárias” (1994:4).

CASTRO e FONSECA (1995) abordam que “o decréscimo do Programa de Abastecimento a partir de 1987 representa o aspecto mais importante de mudança na forma de intervenção do governo na agricultura. Este programa que representa na década, em média 70% das aplicações do governo na agricultura, foi reduzido para 30% em 1990 (1995:153).

De acordo com a Associação Brasileira de Óleos Vegetais (ABIOVE), houve a redução do esmagamento interno nos últimos nove anos, face à retirada do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na exportação da soja *in natura*. Ressalte-se que o governo retirou-se do financiamento do plantio de soja em 1997 e, a retirada do ICMS das exportações está relacionada à acirrada competitividade entre Brasil, USA e Argentina.

Nos últimos anos a questão das transgênicas estão ocupando os espaços do debate econômico na agroindústria e na produção científica, além dos órgãos ambientalistas. Cabe avaliar o papel do Estado também neste setor. LUCA ITO (1999), analisa que “a liberação da soja transgênica no Brasil é inevitável, porque envolve uma questão de poder, dinheiro e interesses políticos” e, em seguida afirma que “de março de 1997 até meados do primeiro semestre de 1999, uma avalanche de pedidos para autorizar o plantio experimental da transgênica aportou no Ministério da Agricultura. Cerca de 627 liberações foram concedidas para oito produtos: soja, milho, algodão, arroz, fumo, cana-de-açúcar e eucálio” (1999:19). Para o mesmo autor (op. cit.), “a Europa veta a entrada de transgênica em seu território. A opção pelo Brasil deve-se ao não cultivo da semente modificada. Ressalte-se que, em 1995, 62,1% da produção de soja no Estado de Mato Grosso destinaram-se à União Européia (UE).

Deve-se ter em conta a legislação que deu respaldo às transgênicas no Brasil:

- Lei de Proteção de Cultivares. Essa lei reforçou o que as multinacionais estavam esperando para expandir as suas pesquisas: exclusividade nos seus produtos;

- Lei de Biossegurança, sancionada no Brasil em 1995, permite pesquisa no Brasil e libera a produção de plantas geneticamente alteradas;
- Decreto 1.752 da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança), responsável pela liberação de produção da soja transgênica no país, com suas normativas, de acordo com VALLE (2000) têm se mostrado ineficazes para conseguir seus objetivos. Na safra 99/00 Essa comissão liberou uma área de 350 mil hectares para a empresa Monsanto. Entretanto, uma liminar da Justiça Federal condicionou a autorização à realização de estudos de impactos ambientais.

A existência de inúmeros outros instrumentos legais, tais como a Lei de Patentes (Lei no. 9.279/96), a qual afirma que não é patenteável o que for contrário à segurança e à saúde públicas, evidenciam um papel de destaque do Estado na normatização da produção e da circulação sojifera.

A questão da transgêncica não é consenso científico e nem político. FERRAZ DE TOLEDO (2000), ao se referir ao desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no campo das pesquisas biotecnológicas, defende que “parceria entre pesquisa estatal e iniciativa privada pode desenvolver a pesquisa agropecuária no Brasil. Não há subsídios à produção ou ao consumo de soja. A Senadora Marina Silva (1999), afirma: “a par dos potenciais riscos ambientais e para a saúde, outros aspectos causam apreensão: a crescente dependência dos agricultores em relação aos insumos, o monopólio das companhias que comercializam sementes, o aumento do fosso entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, a pressão para o patenteamento dos seres vivos e a privatização de recursos genéticos são questões que necessitam ser mais aprofundadas” (1999:84-85). A *Folha de S. Paulo*, 4 de março de 2000, caderno 2, pag.8, destaca: “um pretensão atraso tecnológico está se transformando em vantagem competitiva para o Brasil. Único produtor mundial ainda livre das variedades transgêncicas. “Nunca foi tão fácil exportar soja para a Europa”, disse o empresário Blario Maggi, maior produtor mundial da oleaginosa. O empresário Maggi está se preparando para exportar em 2001, um milhão de toneladas de soja não transgênica com certificação, por meio da hidrovía Madeira.

Segundo BERNARDES (1998), no caso dos conflitos entre capital e trabalho, a ação do Estado já se reduziu muito. As negociações já são mais diretas entre empresa e trabalhador, ou na base da terceirização. No caso de Mato Grosso os investimentos do Estado seriam importantes porque necessita de qualificação profissional uma vez que a mão-de-obra qualificada vem de fora, visto que a local é escassa. Neste sentido, há investimentos feitos pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT). O papel do Estado também está presente nas relações capital-trabalho através dos recursos do PROGER _Programa de Geração de Emprego e Renda. Entretanto, os dados oficiais mostram que a distribuição dos recursos beneficiam os estados produtores de soja para a exportação, ou seja, onde o comando econômico está subordinado aos grandes grupos financeiros e agroindustriais. Deve-se ressaltar, nesse sentido que os grupos produtores da soja a financiamentos externos com o aval do Banco do Brasil, devido aos juros mais baixos, evidenciando-se que o comando da acumulação se dá sob a égide do capital financeiro com o apoio do Estado nacional.

BECKER, apud SILVA (1996), que afirma: “as mudanças são necessidades sistêmicas a cada período histórico. Com as intensas mudanças do sistema capitalista nesse final de milênio, com o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista adotado nos últimos cinqüenta anos, com as perspectivas de mudanças no papel do Estado, as regiões econômicas estratégicas devem desenvolver-se respaldadas pelo sistema de economia determinadas pelas leis de mercado, onde o componente inclusão/exclusão se verifica tanto em relação à vida social, como em relação ao espaço. Por trás da logística do desenvolvimento do Centro Oeste e da Amazônia estão presentes inúmeros interesses que não são todos de conteúdo nacional” (1996:16).

No período atual, é importante salientar que, se por um lado, as agroindústrias produtoras de soja foram beneficiadas com os incentivos fiscais criados pelos programas especiais do governo e a construção de infra-estrutura rodoviária, por outro lado, as cargas tributárias aparecem como um peso que desequilibra principalmente o abastecimento interno, e diminui o processamento industrial de oleoginosas, sendo apontado como uma das causas do desemprego, uma vez que as indústrias preferem exportar os produtos *in natura* e manter às vezes, até mesmo os equipamentos modernos em ociosidade. Obviamente, ao dificultar a agregação de valor através da industrialização, perde-se entrada de divisas através das diversas taxações e contribui para a exclusão de uma força de trabalho que seria empregada no processo produtivo e na gestão do mesmo. Na circulação, a soja brasileira *in natura* é adquirida pelas indústrias de países concorrentes como os da Europa e o Japão, sem qualquer ônus tributário, a mesma matéria-prima quando adquirida pelas empresas brasileiras instaladas em um estado vizinho, sofre tributação de 12%. Entretanto, deve-se considerar que a carga tributária, mesmo sendo uma variável importante, não é a variável determinante para o aquecimento das exportações. O mercado internacional, indicando o que interessa comprar e a que preço, em geral dá a tônica das negociações. Não seria também um fato a ser considerado o de que os países centrais têm o interesse em comprar o produto *in natura* e industrializá-lo no sentido de agregar valor, uma vez que os mesmos possuem tecnologias mais adequadas para conseguir maior produtividade e barateamento do produto final? As conjunturas econômicas e os acordos entre os blocos dominantes, indicando as relações comerciais não indicariam a

indução no sentido de adquirir produtos básicos e fornecer produtos manufaturados aos blocos dominados?

Devemos acrescentar que o papel do Estado brasileiro na expansão do capital está presente através das políticas financiamentos do BNDES, as quais privilegiam os grandes produtores. A rápida expansão da produção de grãos para a região do cerrado foi acompanhada de grandes investimentos em infraestrutura de armazenamento por parte das agroindústrias, esmagadoras e cooperativas. O deslocamento da produção de grãos antecede o da agroindústria. No entanto, a partir de 1985, ocorre de forma simultânea ao aumento da capacidade de implantação de infra-estrutura agro-industrial, contando com investimentos do BNDES.

A análise de CASTRO (1995), aponta que dos financiamentos efetuados pelo BNDES entre 1987 e 1991, aproximadamente US\$175 milhões foram liberados para programas de apoio à agroindústria do Centro Oeste e do Cerrado Central. Entretanto, calcula-se que foram gastos cerca de US\$350 milhões na expansão da capacidade produtiva agro-industrial, entre 1977 e 1991. Às vezes os projetos estão divididos em modalidades diferentes, o que dificulta a avaliação global. O projeto de grupo Itamarati (em Mato Grosso) envolve investimentos de US\$176 milhões, sendo US\$50 milhões para a atividade agro-industrial e o restante para a construção de uma ferrovia. A instalação da fábrica Sadia em Rondonópolis, em 1986, no montante de US\$ 32 milhões, contou com 28% do BNDS e 22% da SUDAM, de acordo com reportagem publicada na **Folha de São Paulo**, em 24/01/91, esses investimentos eram destinados à fábrica de rações e para o segmentos de carnes.

A partir de 1990 há desembolsos do BNDS para processamento de soja, em virtude da ampliação do leque de apoio após o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Somente são financiados investimentos fixos, restritos à abertura de áreas, máquinas e implementos, armazenagem e, a partir de 1997, a aplicação de calcário. Na mecanização, há forte participação a partir de 1992, quando foi aberto o financiamento à pessoa física pelo Finame Agrícola. Os maiores investimentos concentram-se em máquinas e equipamentos cuja participação absorveu cerca 95% em 1996-97, contra uma média de 46% no período de 1990-95. Isso parece sugerir predominância do esforço de modernização. Os desembolsos se concentram nas regiões Sul e Centro-Oeste, onde está localizada a maior parte das indústrias. Para as duas regiões foram destinados 84,6% de todos os recursos alocados no setor, sendo que a região Centro-Oeste ficou com 43,3% e a região Sul com 41,3%.

Cabe ressaltar aqui os financiamentos do BNDES e as parcerias dos anos 90 na ampliação da infraestrutura para a expansão agroindustrial dos grupos já estabelecidos no Centro-Oeste, destacando-se a hidrovía Madeira-Amazonas. Essa hidrovía, avaliada num custo de R\$ 100 milhões, faz parte de um projeto a ser implantado pelo Ministério dos Transportes, denominado Corredor Noroeste de Integração e Desenvolvimento que está sendo estruturado em parceria com o grupo André Maggi e os governos do Amazonas, Rondônia, Mato Grosso e ainda o Ministério de Integração Regional. Essa hidrovía foi planejada para transportar cerca de 5 milhões de toneladas de soja por ano, além de insumos agrícolas. O financiamento foi distribuído entre os estados do Amazonas, Mato Grosso, Rondônia e o Grupo André Maggi, com investimentos imediatos previstos em R\$28.072.000,00, além de contar com R\$24.085.000,00 para comboios. O documento HERMASA aborda a necessidade dos governos federal e estaduais participarem de um planejamento para a ampliação e reforma da infra-estrutura viária.

De acordo com ADORNO (2000), atualmente novas diretrizes de organização econômica regional surgem no Centro Oeste, no sentido de fortalecer o mercado externo e se contrapor ao MERCOSUL. Assim, no lugar da extinta SUDECO surge a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) e o MERCOESTE. A SEPRE estabelece bases para o desenvolvimento do Centro Oeste através de convênio com a Universidade Católica de Brasília. O MERCOESTE reúne sete estados (Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins e Distrito Federal), cujo conglomerado regional tem 2.283.161 Km²., que representa 26,7% do total da área do país, conta com 659 municípios, população de 13.605.709 habitantes e um PIB de US\$68,6 bilhões, segundo o **Atlas do Mercado Brasileiro**, IBGE/IPEA. Portanto, é um potencial econômico que não pode ser subestimado nem pelo Estado Brasileiro nem pela sociedade como um todo. Essa organização econômica regional do Centro Oeste, tem o objetivo de fortalecer o comércio, a produção local e evitar a guerra fiscal entre os estados, prevendo a geração de empregos, eliminação da pobreza, melhorias de educação e saúde, articulando-se com a SEPRE o projeto de desenvolvimento regional.

À GUIA DA CONCLUSÃO

As inúmeras análises convergem para a vertical diminuição do papel do Estado nação neste final de século. Nesse sentido, é necessário atentar para a existência de uma mudança de função do Estado na nova divisão do trabalho na atual fase de acumulação. A aparente ingovernabilidade ou descentralização de poder pode significar apenas que a presença do Estado nacional não seja tão necessário nessa fase

pós-industrial, porque os conflitos classistas estão fragmentados e geralmente diluídos. Neste sentido, o seu papel é mais de ajuste e menos de intervenção na dinâmica territorial.

De certo modo, num território que foi historicamente construído e modelado dentro de relações econômicas, através de incentivos tributários e do acesso à terra pelas grandes corporações, modelou-se, também um leque de interesses conflitantes e complexos, sob os quais se moldam as novas relações Estado-sociedade, cujo modelo possibilite construir a lógica reprodutiva na nova divisão do trabalho. Evidentemente, essa “nova” forma de articulação de um poder estatal em profunda transformação reflète-se no território e nos seus componentes espaciais. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que a descentralização do poder estatal não significa a sua intervenção nos processos econômicos de desenvolvimento regional em favor de um determinado modelo econômico hegemônico com representações de classes sociais também regionais, embora a maior parte dos resultados do crescimento do bolo econômico se dirija para as matrizes do capital localizados nas principais metrópoles do mundo, principalmente através dos circuitos financeiros, no local se dá concretamente a materialização das relações entre os poderes econômicos, sociais e políticos.

Essas articulações, se antes se davam através de interesses centrais dos Estados nacionais, atualmente, dentro do contexto desenvolvimentista, tendo a agroindústria como motor, o capital transnacional se constitui no centro do comando. Isso implica em uma complexidade maior na gestão territorial, na relação das formas de distribuição e comunicação, nas tomadas de decisões sobre as parcerias nas inversões em infra-estrutura, nas questões ambientais, na questão indígena, na gestão urbana, etc.

Desse modo, o Estado faz parte de um processo combinatório, agindo às vezes de forma aparentemente contraditória na regulação dos conflitos espaciais, tendo no sub-solo da forma territorial areias movediças que dificultam os controles de importantes frações das relações capital-trabalho, relações de poder e fragmentos do excedente da produção do espaço. O conflito está em desenvolver competindo com o modelo desenvolvimentista dominante e conseguir igualar-se aos primeiros produtores ou implantar um novo modelo de desenvolvimento “sustentável”, rompendo com o ciclo vicioso da competição capitalista moderna. Entretanto, o modelo de Estado é subordinado ao modo de produção, ou seja, o Estado é o articulador do sistema para viabilizar a produção e a reprodução no sentido da viabilização do capital, liderado pelas corporações internacionais, via governos nacionais ou blocos regionais.

O desenvolvimento do Centro-Oeste nasce com a forte intervenção do Estado, num contexto keynesiano. Este valoriza o espaço para o capital e retira-se do controle direto do mesmo. Porém, o Estado apenas muda o seu papel, passando a ter novas formas estratégicas de atuação. Os governos podem reagir circunstancialmente, devido às pressões sociais ou de partidos de oposição, mas tendem a ceder em favor dos grandes projetos desenvolvimentistas sob o argumento de produtividade e competitividade internacional.

Para a sua acumulação o capital necessita da articulação de vários fatores desde o circuito produtivo até o consumo final. Tanto a soja *in natura* como a soja transformada em farelo, óleo, margarina e outros, constituem fonte de acumulação. Nas vendas de fertilizantes e equipamentos para os cultivadores da soja, pode-se deduzir que o excedente retido pelo comando do capital, em geral enraizados nos países centrais, é infinitamente superior ao que fica nos países em desenvolvimento. Esse processo comandado pelo capital conta com a regulação do Estado através de inúmeras variáveis econômicas e políticas trabalhadas neste texto.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, L. F. Marini (2000). Gestão competitiva, estratégia regional e o Tocantins. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. CCMN/PPGG/UFRJ.
- ACCARINI, José Honório (2000). “Soja: a união faz a diferença”. FGV. Rio de Janeiro. **Revista Agroanalysis**, vol. 20 nº. 1, pp. 46-47.
- ALVES, Maria Rita Pontes Assunção (1997). “Logística Agroindustrial”. In: BATALHA, Mário Otávio (Org.). Gestão Industrial. S. Paulo. Atlas, pp. 138-214.
- BERNARDES, Júlia Adão (1994). “A nova dinâmica do capital nos espaços da soja”. (Projeto de pesquisa).
- BERNARDES, Júlia Adão (1999). “Técnica, trabalho e espaço: as incisões mudanças em curso no processo produtivo”. In: CASTRO, Iná Elias et all (Org.). Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand do Brasil, pp. 277-290.
- BRITO, Maristela de Azevedo. “Questões associadas à evolução recente da agricultura brasileira” In: Inst. Panamericano de Geografia e História. Revista Geográfica nº105. Enero-Junio, 1987.
- BRUM, Argemiro Jacob. Modernização da Agricultura Brasileira: trigo e soja. Editora Vozes. Petrópolis, 1988.

- BRUM, Argemiro Jacob. O Brasil na Economia Mundial da Soja. Injuí, 1993
- CASTRO, Ana Célia & FONSECA, Maria da Graça D. (1995). A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste. Brasília. IPEA
- CNBB. Pastoral da Terra: Posse e Conflito. Estudos da CNBB nº13. Edições Paulina. São Paulo. 1976.
- CORRAGIO, Luis (1981). "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo". Argentina. **Revista Eure**.
- FAVEREST FILHO, P. (1998). Revista Agronalysis. Rio de Janeiro. FGV. Julho de 1998.
- FIEMT (1996). "Mato Grosso: sinopse sócio-econômica"
- FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno dinheiro, 15 de março, 1998.
- FGV, "O novo ciclo da agricultura brasileira", in **Conjuntura Econômica**. 1976, p. 98-110.
- FGV. **O Estado num mundo de transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1997).
- FGV. Instituto Brasileiro de Economia - Centro de Estudos Agrícolas. **Revista AGROANALYSIS**. vol. 18 nº4, 15 de abril de 1998.
- FIGUEIREDO, Adma H. (1998). A Divisão da Floresta: um (re) interpretação do mapa político da Amazônia Brasileira. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGG).
- FOLHA DE S. PAULO. G.D.S., Soja: a moeda forte da agricultura. Folha de S.P., 1994. 31 de março de 1994: p. 8-18.
- FOLHA DE S. PAULO. 15/ de março de 1998, 2º Caderno.
- FOLHA DE S. PAULO, 4 de março de 2000, 2º Caderno
- FONSECA, Maria da Graça D. & GONÇALVES, José Sidnei (1995). "Financiamento do Investimento da Agroindústria e agropecuária: análise de dois planos governamentais recentes". In: **Informações Econômicas**, vol 25 no 6. S. Paulo. Inst. de Economia Agrícola, pp. 31-47.
- GOTTDIENER, Mark (1997). A produção social do espaço. São Paulo. Edusp
- HABERMAS, Juergen (1987). "A nova intransparência". In: **Novos Estudos** nº. 18. Setembro, 1987. Pp.103-114.
- HERMASA (1996). "Projeto de escoamento da soja pela Hidrovia Madeira-Amazonas.
- IBGE (1997). **Centro Agropecuário do Estado de Mato Grosso**
- KAGEYAMA, Angela (Coord.). **O novo padrão Agrícola Brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais**. UNICAMP. 1987.
- LOPES, M. R. (1996). Agricultura e política. Brasília. Embrapa.
- LUCATO, C. A (1999). "Genes da discórdia". FGV. Rio de Janeiro. **Revista Agroanalysis**, vol. 19 nº.8, pp. 26-30.
- MOREIRA, Ruy "Da região à rede e ao lugar". **Revista Ciência Geográfica**. S. Paulo. AGB.
- MOREIRA, Ruy (1992). "Política e técnica neste final de século". **Boletim Goiano de Geografia**, 12(1): 29-44, Jan./Dez.
- MOREIRA, Ruy (1993). O Círculo e a Espiral: a crise paradigmática do mundo moderno. Rio de Janeiro. Ed. Obra Aberta.
- MOREIRA, Ruy (1998). "Tempo e a Forma (A sociedade e suas formas no espaço e no tempo)". **Revista Ciência Geográfica. Bauru**, IV (9), janeiro/abril.
- MOREIRA, Terezinha (1994). "Parceria público-privada na infra-estrutura econômica". In: **Revista do BNDES** (Sumário), nº 2. Dez de 1994. Rio de Janeiro. Pp. 27-46.
- NERU (Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos). (1993). **Cadernos Neru** nº. 2. MT. Instituto de Ciências Humanas.
- NERU (Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos). (1994). **Cadernos Neru** nº. 3. MT. Instituto de Ciências Humanas.
- OLIVEIRA, Francisco (1981). A Economia Brasileira: crítica à uma razão dualista. Rio de Janeiro. Cebrap/vozes.
- OLIVEIRA, Francisco (1995). "Neoliberalismo à brasileira". In: SADER, Emir (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro. Paz e Terra, pp.23-34.
- POSSAS, Mário (1996). "Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial: implicações para o Brasil. In: Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira: discutindo mudanças. Rio de Janeiro. Editora Forense Universitária.
- PROCÓPIO FILHO, A. (1985). Fome e fartura: o caso da monocultura da soja. Brasília. Ed. da Univ. de Brasília.
- SANTOS, Milton (1996). Metamorfose do Espaço Habitado. São Paulo. Ed. Hucitec .
- SANTOS, Milton (1996). A natureza do espaço. São Paulo. Ed. Hucitec
- SILVA, A. A (1998). "O complexo agroindustrial da soja no cerrado matogrossense: um modelo de construção de um novo espaço capitalizado no sudeste do estado de Mato Grosso. Tese de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGG).
- SILVA, A. C. Revista **Agroanalysis** .FGV. Julho de 1998.
- SILVA. J. F. Graziano (1981). A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro. Zaar Ed. Coleção Agricultura e Sociedade.
- TESORO, L. L. Martins (1993). Rondonópolis: um encontro de mão única. MT. UFMT.