7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Economia Política Internacional

# ESTADO, CAPITAL E SOJA NO BRASIL

Mariana Collette Piai Ersina (PPGRI-UFSC), Gustavo Gatto Gomes (PPGRI-UFSC) e Paola Huwe de Paoli (PPGRI-UFSC)

Porto Alegre, Dezembro de 2024

**Resumo expandido:** em 2019 o Brasil ultrapassou os Estados Unidos da América (EUA) e, desde então, ocupa o posto de maior exportador de soja do mundo. Este aumento da produção e exportação de soja está relacionado a um processo de especialização na exportação de bens primários. Ao observarmos a configuração da cadeia mercantil da soja, é possível notar que, apesar da importância do Brasil neste nódulo de produção dos grãos de soja, as demais atividades, como a produção de agroquímicos e fertilizantes, a pesquisa e produção de sementes e a comercialização da soja são dominadas por empresas de outros países. Nos estudos que constatam tal especialização brasileira no nódulo da produção e a incapacidade de "ascender" a outras atividades da cadeia da soja, um elemento explicativo é central: o aumento da demanda chinesa por soja, utilizada na produção de rações que alimentam os rebanhos no país asiático. Nestas explicações, o Estado e os produtores brasileiros parecem desempenhar apenas um papel passivo, de adaptação a um elemento externo. Neste artigo, na contramão, pretendemos demonstrar o papel central que o Estado brasileiro desempenha na conformação deste cenário. Neste sentido, o objetivo do artigo é analisar os novos instrumentos de política agrícola e os novos títulos voltados ao agronegócio lançados pelo Estado brasileiro nos Planos Agrícolas e Pecuários entre os anos-safra de 2003-2004 e 2023-2024. Partimos da pergunta inicial "como o Estado brasileiro tem contribuído direta e indiretamente com a acumulação de capital no setor da soja?", e chegamos à pergunta de pesquisa que move toda a investigação: "como a atuação do Estado Brasileiro, através dos mecanismos presentes nos Planos Agrícolas e Pecuários, contribuiu para que o Brasil se especializasse na produção de soja e se tornasse um dos principais produtores e exportadores deste produto?". Temos como hipótese que o aprofundamento do processo de financeirização da produção agrícola e da soja no Brasil, impulsionado pelas transformações dos instrumentos de política agrícola e pela criação de novos títulos voltados ao agronegócio brasileiro promovido pelo Estado, foi um dos elementos centrais que transformou o país em um dos maiores produtores de soja do mundo e condicionou a especialização produtiva brasileira no nódulo da produção de grãos de soja in natura. O artigo propõe um método de análise documental. Analisaremos o conteúdo, as políticas implementadas e os resultados dos Planos Agrícolas e Pecuários (PAP) de 2003-2004 a 2023-2024. Os Planos Agrícolas e Pecuários são documentos lançados anualmente pelo Ministério da Agricultura e Pecuária que reúnem em seu corpo as principais políticas, planos e incentivos governamentais destinados ao agronegócio. As políticas presentes no PAP não se limitam às atividades agrícolas e pecuárias. Seus textos também trazem políticas relacionadas à agroindústria, como o processamento, a compra de máquinas, fertilizantes, agroquímicos e insumos de modo geral, ou seja, permite uma visualização dos esforços governamentais de impulsionamento às várias atividades relacionadas ao agronegócio, e assim observar se há um direcionamento do governo para alguma delas em específico. Através da análise dos PAP, será possível identificar os instrumentos de política agrícola já existentes e aqueles que foram criados e implementados no período analisado. A análise dos PAP também proporcionará a identificação de novos títulos voltados ao agronegócio, isto é, novos mecanismos criados pelo Estado para a atração de capital privado para o financiamento das atividades do setor. A partir do conteúdo disponibilizado nos PAP, analisaremos ainda a oferta de crédito rural comercial para custeio, comercialização e investimentos na produção agrícola, bem como analisaremos as políticas de securitização agrícola promovidas pelo Estado brasileiro. No mesmo esforço de responder à pergunta de pesquisa, nos apoiaremos na bibliografia pré-existente sobre a cadeia mercantil da soja, que constata a especialização do Brasil no nódulo de produção de grãos in natura no período considerado neste artigo. Ademais, analisaremos os dados sobre a expansão da área de plantio de grãos e, particularmente, da soja no Brasil disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Para analisar os dados sobre a produção de grãos e, particularmente, da soja no Brasil, utilizaremos a base de dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Esta última também será fonte de dados para a análise de comércio e exportação de grãos e de soja presentes no artigo. A partir de uma investigação detida sobre os dados e pontos destacados, conseguiremos demonstrar como o Estado, a partir dos seus instrumentos de política agrícola e do aprofundamento da financeirização da agricultura, entre outras importantes políticas, medidas e leis, operou junto à burguesia nacional, um projeto de desenvolvimento nacional baseado na produção do setor primário exportador. Isto é, pretendemos demonstrar como o Estado e a burguesia brasileira promoveram um projeto de desenvolvimento nacional baseado na reprimarização da economia, e um modelo de inserção internacional em que o Brasil se especializou na exportação de poucos bens não processados, com destaque para a soja in natura. A política agrícola dos PAP, junto à expressiva renúncia fiscal, aos investimentos públicos em pesquisa, à criação de infraestrutura e à desregulação e flexibilização de normas ambientais, promoveu a redução dos custos, a redução dos riscos, a expansão das áreas de plantio e a expansão da lucratividade dos agentes econômicos que ocupam o

nódulo da produção de grãos. O que se demonstra é que este processo de especialização não foi fruto apenas de dinâmicas externas como o aumento da demanda chinesa por commodities como a soja, e sim que houve atuação ativa do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** financeirização da agricultura; Plano Agrícola e Pecuário; soja; Brasil.

## INTRODUÇÃO

Em 2023, o uso da terra para a produção de soja no Brasil alcançou, segundo o Relatório Anual de Desmatamento no Brasil elaborado pelo MapBiomas, 39,8 milhões de hectares, registrando uma expansão de cerca de 23,8 milhões de hectares em apenas duas décadas. A iniciativa formada por universidades, ONGs e empresas de tecnologia ligadas à agenda da preservação ambiental também traz dados sobre a expansão do cultivo do grão na região do Cerrado e da Amazônia. No relatório lançado em 2024, foi constatado que a produção de soja avança com grande velocidade, sobretudo, sobre esses dois biomas.

Os dados reunidos pelo MapBiomas indicam que o Cerrado é o bioma em que a produção de soja é mais significativa em todo o território brasileiro. Segundo o relatório, a produção de soja no Cerrado, em 2022, ocupava aproximadamente 18 milhões de hectares e correspondia a pouco menos da metade, 48%, de toda a terra transformada em lavoura de soja no país. A expansão da soja para o Cerrado foi essencial para que o Brasil se tornasse um de seus maiores produtores. Quando introduzida no Brasil, a soja era plantada na região Sul. No entanto, através dos esforços desenvolvidos no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no manejo e correção de solos, e em desenvolver sementes com diferentes variações genéticas, tornou-se possível a expansão da soja para o Centro-Oeste brasileiro (Klein; Luna, 2021).

Os esforços da Embrapa na criação dos novos cultivares também contribuíram para a expansão da soja no Norte do Brasil. Os dados sobre o bioma amazônico indicados no relatório supracitado do MapBiomas mostram uma grande tendência recente de expansão da produção de soja na região norte do país. Em “Amazônia: riqueza, degradação e saque” (2019), Gilberto Souza Marques traça os contornos dessa tendência e aponta que entre 2002 e 2019, 32% de toda a perda florestal da região amazônica foi impulsionada pela produção de soja.

A expansão do cultivo do grão em todo o território brasileiro se deu junto à elevação da demanda pelo produto na China e ao consequente crescimento dos preços da soja nos mercados internacionais. Contudo, não seria justo fixar uma simples relação causal com apenas estas variáveis. O vertiginoso crescimento da produção de soja brasileira contou com mais um, e crucial, determinante: a infalível assistência e incentivo do governo federal.

Com esta expansão da produção, as exportações brasileiras de soja foram crescentes, assim como sua participação no mercado internacional de soja. Em 2017, o Brasil tornou-se o maior produtor e exportador de soja, desbancando os EUA. Neste ano, de acordo com

dados da plataforma *Trade Map* do International Trade Center, as exportações brasileiras foram de aproximadamente 25,7 bilhões de dólares, enquanto as exportações dos EUA foram de $21,5 bilhões. Nos anos seguintes, as exportações brasileiras foram de $33 bilhões (2018), $26 bilhões (2019), $28 bilhões (2020), $38 bilhões (2021), $46 bilhões (2022) e $53 bilhões (2023), aproximadamente. Neste último ano, as exportações brasileiras chegaram a representar quase 57% do total de soja exportada do mundo, enquanto as exportações dos EUA representaram quase 30%. Desde 2014, as exportações brasileiras tendem a representar pelo menos 40% das exportações mundiais de soja, enquanto a parcela que cabe aos EUA tende a se localizar na casa dos 30%. É uma inversão em relação à década de 2000, quando as exportações dos EUA representavam mais de 40% das exportações anuais de soja, e as exportações brasileiras se situavam geralmente na casa dos 30%.

Com o aumento das exportações, entretanto, ao considerarmos a cadeia mercantil da soja, o Brasil especializou-se especificamente na exportação da soja em grãos, sem processamento, sendo outros nódulos desta cadeia dominados por empresas ocidentais e, crescentemente, também chinesas (Schutte; Campos, 2022; Escher; Wilkinson, 2019). Assim, nas atividades de desenvolvimento e fornecimento de sementes e de agrotóxicos, a Monsanto foi historicamente uma das principais empresas (Filomeno, 2014), e recentemente algumas empresas como as alemãs Bayer - que adquiriu a Monsanto - e BASF, a estadunidense Corteva - resultante da fusão e posterior separação da Dow e Dupont - e a Syngenta - pertencente à ChemChina - predominam. Já na atividade de comercialização (e no transporte e processamento), houve historicamente concentração nas chamadas empresas ABCD - ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus - às quais recentemente se juntou a estatal chinesa COFCO (Fares, 2019).

Os estudos que apontam esta especialização brasileira na exportação de grãos geralmente a associam ao crescimento chinês - e em especial seus efeitos nos padrões de alimentação dos chineses e à liberalização das importações de soja pela China ocorridas no âmbito das reformas e da entrada chinesa na OMC (Schutte; Campos, 2022; Escher; Wilkinson, 2019; Giraudo, 2019). Escher e Wilkinson (2019), por exemplo, apontam que, com o crescimento da renda, a urbanização, e o surgimento de uma nova classe média, houve uma elevação do consumo de carne, que se tornou também um marcador social na China. Consequentemente, eleva-se a demanda por soja, destinada à produção de ração para o rebanho de porcos na China. Segundo Oliveira (2018) e Fares (2023), também importantes para o aumento da produção brasileira de soja e especialização na exportação de grãos são os efeitos da “Batalha dos Feijões”, na qual as empresas chinesas perderam, entre 2004 e 2009, o controle da capacidade de processamento de soja na China em

detrimento de empresas estrangeiras[1] - em especial as empresas ABCD. E como resposta, o governo chinês apoiou a retomada da capacidade de processamento por empresas chinesas, mas a retomada do aumento da participação de empresas domésticas ocorreu não com a recompra da antiga capacidade de processamento, mas sim com criação de nova capacidade, gerando super-capacidade e elevação da demanda chinesa por importação da soja em grãos a ser processada no país (Giraudo, 2019). Sem negar que as importações de soja chinesas, impulsionadas por questões de segurança alimentar, sejam um fator importante para se compreender a expansão da produção e exportação de soja brasileira, bem como sua especialização na exportação dos grãos *in natura*, o presente artigo tem um foco diferente: o papel das políticas do Estado brasileiro nestes desdobramentos.

Durante toda a história econômica brasileira, o Estado promoveu e impulsionou o avanço dos empreendimentos extrativistas pelo território, de leste a oeste, derrubando todos os "obstáculos" para alcançar o "progresso". Nos últimos pouco mais de vinte anos a atuação do Estado não constituiu uma exceção e seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento baseado no setor primário exportador que carrega consigo o avanço da fronteira extrativista, a destruição ambiental e a espoliação. Observando a constante elevação da demanda internacional e dos preços da soja, o Estado brasileiro implementou uma série de políticas para retomar o crescimento econômico a partir da criação de um ambiente favorável aos negócios extrativistas do setor primário exportador, entre eles, e com algum destaque, os negócios da cadeia mercantil da soja.

Nesse sentido, atrelando o desenvolvimento nacional e o crescimento econômico à ampliação da produção e das exportações do setor primário exportador no geral e da soja em particular, o Estado brasileiro promoveu políticas nacionais que podem ser divididas a título de apresentação em cinco categorias: (i) leis de isenção fiscal para os empreendimentos do agronegócio; (ii) leis de flexibilização de normas ambientais e sanitárias e enfraquecimento e aparelhamento de agências e organismos ligados ao meio ambiente; (iii) promoção e financiamento de obras de infraestrutura; (iv) investimento em pesquisa; e (v) ampliação da oferta de crédito, oferta de condições especiais de pagamentos, e criação de novos mecanismos para a atração de capital privado para o financiamento da atividade e apoio a comercialização da produção agropecuária brasileira.

Assim como dos fatores externos, a evolução do cultivo de soja no Brasil é indissociável do apoio promovido pelo Estado em importantes frentes. A primeira a ser destacada por este artigo, ainda que brevemente, é a renúncia fiscal operada pelo governo em relação à cadeia produtiva do grão. Nas duas últimas décadas, o Estado manteve e promoveu uma série de leis que, efetivamente, criaram um regime especial de tributação

[1] Ao fim deste processo, empresas estrangeiras controlariam 80% da capacidade de esmagamento de soja chinesa e 60% da capacidade de refino de óleo (Oliveira, 2018).

para o agronegócio em geral e para a cadeia mercantil da soja. As atividades da cadeia sofreram isenções ou redução de impostos de circulação de mercadorias e serviços - ICMS -, de seguridade social - PIS/PASEP e COFINS - e de impostos sobre produtos industrializados (IPI). Quanto ao ICMS, foi mantida a Lei Kandir de 1996, que isenta as alíquotas de circulação dos produtos primários, ou semielaborados, destinados à exportação, e o Ministério da Fazenda, junto às secretarias estaduais, prorrogou periodicamente o Convênio nº 100 do CONFAZ de 1997 que, em suma, reduz em 60% o ICMS das saídas interestaduais de agrotóxicos, sementes, mudas e insumos para a produção agrícola e, em 30%, o ICMS das saídas para fertilizantes e rações para rebanhos. Quanto aos impostos ligados à seguridade social, através de um agrupamento de novos mecanismos legais[2], o Estado isentou as atividades da cadeia do grão dos encargos do PIS/PASEP e COFINS através da redução a zero ou da suspensão das alíquotas. Além da isenção dos impostos de circulação de mercadorias e seguridade social, a cadeia mercantil da soja no Brasil ainda foi beneficiada por uma série de decretos e leis[3] que regulam sobre a tributação de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos principais insumos para a produção do grão, em especial de máquinas, agrotóxicos e de suas matérias primas importados, fertilizantes e sementes. Desse modo, calcula-se, segundo Campos (2023), que o total da desoneração tributária na cadeia produtiva da soja alcançou, no ano de 2022, mais de R$50 bilhões.

A segunda frente de atuação do Estado para o processo de desenvolvimento da cadeia mercantil da soja no Brasil consistiu na flexibilização das leis sanitárias e ambientais e no desmonte e aparelhamento dos organismos ligados à preservação do meio ambiente no país. As ações do Estado nesta frente foram bastante numerosas, promoveram um intenso reordenamento fundiário e sanitário, o aprofundamento da fronteira extrativista, e o crescimento da impunidade sobre violações de crimes ambientais. Nesse esforço estatal podem ser destacadas a Lei de Biossegurança de 2005[4], o Projeto de Lei 3200[5], o Programa Terra Legal[6], a Lei 12.651 de 2012 que sancionou a criação do Novo Código Florestal[7], a

[2] Aqui faz-se referência às leis 10.833 de 2003, 10.925 de 2004, 12.865 de 2013, 12.839 de 2013, 10.637 de 2022 e 14.592 de 2023.

[3] Vale destacar os decretos nº 4.955 de 2004, 5.173 de 2004, 7.660 de 2011, 8.950 de 2016 e 11.158 de 2022.

[4] Lei nº 11.105 de 2005 que, entre suas atribuições, propiciou maior agilidade à pesquisa com transgênicos e uma análise menos rigorosa dos pedidos de liberação desses Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), excluiu a participação dos órgãos ligados ao meio ambiente e à saúde no processo de liberação dos OGMs e criou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), a qual ficou a cargo de todos os poderes para decidir de maneira definitiva sobre a liberação de quaisquer atividades relacionadas aos OGMs no Brasil.

[5] Altera o texto da lei 7.802 de 1989 e, na prática, cria a Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CNTFito), que, composta majoritariamente por pessoas de notório saber técnico e científico indicados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), fica a cargo de todos os poderes para decidir sobre a aprovação e liberação de novos agrotóxicos no Brasil excluindo os Ministério da Saúde e do Ministério do Meio Ambiente do processo de decisão sobre o tema.

[6] Em suma, durante sua duração, o programa efetivamente promoveu a regularização do crime de apropriação do patrimônio público, impulsionou a grilagem das terras e a especulação financeira sobre os terrenos na Amazônia Legal através da emissão de títulos de terras de até 1,5 mil hectares da União na região da Amazônia Legal, sem licitações, sem vistorias e com prazos de inalienação muito inferiores ao determinado pelo texto da Constituição Federal.

[7] Vale destacar alguns efeitos do texto do novo código, a anistia ao desmatamento ilegal em terras privadas, a redução do grau de proteção ambiental das áreas de reserva legal e permanente, a redução das áreas de proteção aos biomas brasileiros e a criação do conceito de “terra rural consolidada” para imóveis rurais com ocupação anterior a 22 de julho de 2008. Efetivamente,

portaria 303 da AGU de 2012[8] e a lei 14.785 de 2023[9]. Em conjunto com as leis destacadas, se deu nesses 20 anos, sobretudo nos anos de administração do presidente Jair Messias Bolsonaro (PL), substantivos cortes orçamentários, defasagem de pessoal, alteração nos cargos de direção e transferência de competências do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A atuação do Estado brasileiro não se restringiu a tais transformações nos marcos legais já expostos. Para além das medidas de flexibilização ambientais e das gigantescas renúncias fiscais, o Estado encontrou distintas formas de desonerar o grande capital do setor primário exportador através do financiamento e da construção de grandes projetos de infraestrutura, sobretudo em transportes, logística e energia, em todo o território nacional. Merece destaque e menção a atuação do governo brasileiro na Iniciativa de Integração Regional Sulamericana (IIRSA/COSIPLAN) e o primeiro e segundo Planos de Aceleração do Crescimento do Crescimento (PACs) lançados em 2007 e em 2011.

A IIRSA/COSIPLAN, iniciativa criada em 2000 e interpretada à época pelos movimentos sociais populares da América do Sul como a base material da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Zibechi, 2012), foi abraçada pelo Estado brasileiro no início da década de 2000. Através, sobretudo, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Estado brasileiro se tornou o maior financiador da iniciativa regional que, através, principalmente, da construção das suas rodovias, ferrovias, portos, centrais de armazenamento e hidrelétricas, têm socializado os custos de produção e transporte do setor primário exportador e permitido o acesso a diferentes regiões e o aprofundamento da fronteira agrícola no Brasil e em todo o continente sulamericano (Zibechi, 2012, Santos, 2016).

Da mesma forma, em âmbito exclusivamente nacional, o Estado mobilizou montantes gigantescos de recursos públicos, através do BNDES e dos fundos de pensão, para o financiamento e construção dos megaprojetos de infraestrutura contidos nos PACs I e II. Os PACs constituíram os principais instrumentos de política econômica elaborados na segunda metade dos anos 2000 e primeira metade da década de 2010. Apoiados por um discurso de promoção de desenvolvimento econômico, social e sustentável, as obras de infraestrutura dos setores de energia e transporte incluídas nos programas contaram com

---

o código regularizou, permitiu a produção e comercialização de mercadorias, a aquisição de crédito junto às instituições financeiras de imóveis rurais irregulares localizados, sobretudo, no Cerrado e na Amazônia.

[8] Sinteticamente, a portaria permitiu a implementação de empreendimentos em geral nas Terras Indígenas (TIs), a partir da determinação das condicionantes utilizadas no caso da TI Raposa Serra do Sol como regra geral para todas as demais terras indígenas.

[9] De autoria do ex-senador e grande sojicultor Blairo Maggi (PP), a lei 14.785, também conhecida como “pacote do veneno”, em suma, centraliza o processo de registro dos agrotóxicos no Ministério da Agricultura e Pecuária e possibilita a aprovação de uma gama de novos agrotóxicos no país.

aproximadamente R$534,1 bilhões de investimento vindos, majoritariamente, de recursos públicos. Assim como no caso da IIRSA/COSIPLAN, os 23.596 kms de rodovias, 9.519 kms de ferrovias, os 44 empreendimentos portuários, 29 novos terminais logísticos em hidrovias, as 30 novas usinas hidrelétricas, os 35.000 kms de linhas de transmissão de energia elétrica e a inauguração de 1077 poços exploratórios de combustíveis fósseis contidos e anunciados nos balanços completos dos dois programas (Portal do PAC - Ministério do Planejamento, 2010 e 2014), financiados e construídos com recursos públicos possibilitam a maximização da exploração da terra pelo setor primário exportador, reduzem o tempo e os custos com transporte, amenizam fortemente os gastos com a produção de grandes monoculturas e viabilizam a expansão da cultura da soja e de outras mercadorias do setor primário exportador pelo território nacional.

Outra forma através da qual o Estado brasileiro atuou para promover a "modernização agrícola" e a expansão da produção de soja no território nacional foi por meio do fomento a pesquisas e promoção de assistência técnica e extensão rural (Cunha; Espíndola, 2023). Para as pesquisas agrícolas, foi central o papel da Embrapa, ainda que sua criação, em 1973, não tenha sido "endógena" e motivada por interesses puramente nacionais, como muitas vezes se assume[10]. De qualquer forma, a Embrapa tem sido historicamente um instrumento importante para a expansão agrícola brasileira, e da soja em particular. Segundo Cunha e Espíndola (2023), ao menos dois tipos de inovações podem ser atribuídas às pesquisas da Embrapa. A primeira consiste na pesquisa de cultivares transgênicos, isto é, as modificações genéticas necessárias não apenas para lidar com a acidez do solo do Cerrado, mas também para adaptar a soja às condições de luminosidade e temperatura das regiões de baixa latitude. Como resultado dos esforços da Embrapa, após cinco décadas, a empresa de pesquisas teria desenvolvido mais de 400 cultivares de soja, e o Brasil se tornou o segundo país com a maior área plantada com transgênicos no mundo - atrás apenas dos EUA -, concentrando 26,4% de toda a área plantada com cultivares geneticamente modificados em todo o globo. Além disso, vale destacar que em 2019, 95,7% da soja no Brasil teria sido de cultivares geneticamente modificados (Cunha; Espíndola, 2023). A segunda forma como a Embrapa contribuiu para a expansão da produção de soja no país foi através da difusão de processos como o plantio direto, no qual os novos cultivos são feitos sobre a palha e os restos da plantação anterior, minimizando o uso de máquinas e de fertilizantes químicos, e também reduzindo a erosão do solo (Cunha; Espíndola, 2023).

Por fim, o desenvolvimento da cadeia mercantil da soja no Brasil contou com o mais essencial apoio do Estado na concessão de créditos dotados de condições especiais de

[10] Nehring (2016) aponta que desde os anos 1940 teria se estabelecido cooperação com agentes dos Estados Unidos da América (EUA) - governamentais e privados, como era o caso de Nelson Rockefeller - tendo em vistas o estabelecimento de agricultura industrial nos "solos ácidos" do Cerrado.

juros e liquidação e na criação de novos mecanismos financeiros de captação de capital privado nacional e internacional para financiar a produção rural em geral e da soja em particular. Esta última frente de atuação do Estado consiste no foco principal de análise do artigo.

A pergunta inicial que motiva a presente pesquisa é “como o Estado brasileiro tem contribuído direta ou indiretamente com a acumulação de capital no setor da soja?”. Como é possível notar, ao observarmos os diversos instrumentos que já foram brevemente citados até aqui, são muito amplas as formas como o Estado brasileiro atuou que contribuíram para esta finalidade. Com isto em vista, o presente artigo tem como foco os instrumentos presentes nos Planos Agrícolas e Pecuários (PAPs)[11], estabelecendo a seguinte pergunta de pesquisa: “como a atuação do Estado Brasileiro, através dos mecanismos presentes nos Planos Agrícolas e Pecuários, contribuiu para que o Brasil se especializasse na produção de soja e se tornasse um dos principais produtores e exportadores deste produto?” O objetivo é analisar os novos instrumentos de política agrícola e os novos títulos voltados ao agronegócio lançados pelo Estado brasileiro nos Planos Agrícolas e Pecuários entre os anos safra 2003/2004 e 2023/2024. A hipótese é de que o aprofundamento do processo de financeirização da produção agrícola e da soja no Brasil, impulsionado pelas transformações dos instrumentos de política agrícola e pela criação de novos títulos voltados ao agronegócio brasileiro promovido pelo Estado, foi um dos elementos centrais que transformaram o país em um dos maiores produtores de soja do mundo e condicionaram a especialização produtiva brasileira no nódulo da produção de grãos de soja *in natura*. Para tanto, analisaremos o conteúdo, as políticas implementadas e os resultados dos PAPs de 2003-2004 a 2023-2024. Também nos apoiaremos em dados sobre crédito agrícola disponibilizados sobretudo pelo Banco Central brasileiro.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está composto de outras três seções, que se seguem. Na primeira, indicamos brevemente o que é a política agrária e introduzimos os Planos Agrícolas. Na segunda, discutimos as conexões dos programas presentes nos Planos lançados entre 2003 e 2023 e os nódulos da cadeia mercantil da soja. Na terceira seção apontamos brevemente as modificações na orientação das fontes de crédito sofridas pelos Planos ao longo dos 20 anos aqui analisados e discutimos especificamente sobre a evolução do uso dos novos títulos e instrumentos financeiros de captação de investimentos privados nacional e internacional para o setor agropecuário, em especial para a soja.

## 2. A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA E OS PAPS

[11] Os Planos Agrícolas e Pecuários são documentos públicos divulgados anualmente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA). Todos os materiais que serviram de base para a pesquisa, isto é, os PAPs lançados entre o ano safra de 2003-2004 até o 2023-204, estão disponíveis online para consulta e download no site do MAPA.

A atividade agropecuária no Brasil, e em todo o mundo, é considerada uma atividade de elevado risco. Sujeita a ciclos naturais que conferem rigidez ao setor frente às flutuações econômicas, exposta a variações climáticas, biológicas e ecológicas, à incidência de pragas e doenças, dependente de mercados de insumos oligopolizados e, ainda, dependente de grandes volumes de capitais, a atividade agropecuária demanda uma atuação do Estado na formação de políticas elaboradas especialmente para o fomento, desenvolvimento e diminuição do grau de risco e incerteza que paira sobre o setor (Coelho, 2001; Souza Filho; Buainain, 2017).

Segundo Coelho (2001), no Brasil as tentativas de se estabelecer uma política agrícola para amenizar a fragilidade do setor têm origem na passagem do século XIX para o XX e se concentravam, sobretudo, na criação de instrumentos de oferta de crédito para suprir as demandas do setor por capital. No entanto, segundo o autor, apenas em meados da década de 1930, na tentativa de resolução da crise do setor cafeeiro, o Estado brasileiro consegue efetivamente desenvolver uma política agrícola.

Da década de 1930 até as duas primeiras décadas do século XXI, novos instrumentos de política agrícola foram elaborados pelo Estado em adaptação às transformações econômicas, sociais e produtivas experimentadas pela economia nacional e pelo setor agropecuário, mantendo, entretanto, os principais objetivos da política agrícola de planejamento estatal das ações de curto, médio e longo prazo do setor para conferir proteção, prestar apoio institucional, expandir a produção, reduzir as incertezas, fazer frente à concorrência internacional e eliminar distorções que afetam o desempenho econômico e social da agropecuária.

Os atuais Planos Agrícolas e Pecuários (PAP), objeto de estudo deste artigo, surgem do desenvolvimento desta política agrícola nacional de raízes profundas. Lançados anualmente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), os PAPs, também conhecidos como Planos Safra, são documentos que contêm a síntese das diretrizes e apresentam os instrumentos da política agrícola elaborada e planejada pelo governo federal para os próximos 12 meses correspondentes ao ano safra. Isto é, os PAPs são pacotes periódicos de instrumentos de políticas formuladas pelo governo voltadas para o setor agropecuário.

O documento constitui um projeto elaborado pelo Estado, a priori, para desenvolver o setor através da operação dos instrumentos de crédito rural para investimentos e custeio da produção, de apoio à comercialização, de formulação de política de preços, de seguro rural e de difusão de informação, de técnica, de tecnologia e de assistência agrícola para os produtores rurais. Lançados em julho de cada ano, são destinados aos produtores rurais, às cooperativas e aos investidores, e os seus programas vão indicar e orientar os investimentos agropecuários no próximo calendário agrícola.

Os principais programas presentes nos Planos Agrícolas e Pecuários lançados nos últimos vinte anos são: os relacionados ao crédito rural de investimento agropecuário[12] - de modo geral, estes programas buscam "modernizar" a agropecuária, aumentar a mecanização e a adoção de novas tecnologias pelos produtores rurais; os relacionados ao crédito rural para custeio e formação de capital de giro - concedido para a atividade de plantio e colheita das lavouras -; os programas de apoio à comercialização, abastecimento e estocagem[13]; os programas de captação de financiamento privado[14]; os programas relacionados à Gestão de Risco Rural[15]; o Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro); e o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC). E as suas principais fontes de crédito são a poupança rural, composta pelos recursos da parcela obrigatória dos depósitos à vista no sistema bancário brasileiro, o BNDES, os fundos constitucionais para a promoção do desenvolvimento regional, e, cada vez mais, as Letras de Crédito do Agronegócio (LCAs) e os financiamentos privados com taxas livres.

## 3. PLANOS AGRÍCOLAS E PECUÁRIOS E A CADEIA DE MERCADORIAS DA SOJA

Os diferentes nódulos da cadeia de mercadorias da soja são beneficiados por uma série de programas que compõem o crédito rural de investimento. É possível dividir esses programas de investimento presentes nos PAPs em três categorias: a) aqueles voltados à aquisição de máquinas agrícolas e incentivo à mecanização[16]; b) programas de apoio à ampliação da capacidade de armazenamento e de irrigação e; c) programas de recuperação de pastos e áreas degradadas, correção de solo, regularização ambiental e "agricultura de baixo carbono".

O primeiro grupo tem como principal programa o Programa de Modernização da frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota). Este programa foi criado em 2000, inicialmente para financiar a compra de tratores, colheitadeiras e implementos agrícolas. Com o passar do tempo, o programa passou a ter maior abrangência, incluindo mais tipos de máquinas agrícolas e a possibilidade de financiar máquinas usadas. Na versão do Plano Safra de 2023/2024, o plano permite o financiamento

[12] Podendo ser citados o Crédito Rural de investimento com recursos da parcela obrigatória dos depósitos à vista, o Proger Rural e os programas de investimento do BNDES, entre eles, o Finame Agrícola Especial, o Moderagro, o Moderinfra, o Moderfrota e o Prodecoop.

[13] Podendo ser destacados o Preço Mínimo de Garantia, a Aquisição do Governo Federal (AGF), o Empréstimo do Governo Federal (EGF), os Contratos de Opção de Venda, a Recompra ou Repasse dos Contratos de Opção de Venda, o Prêmio e Valor de Escoamento de Produto (Pep e Vep), o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro), a Linha Especial de Crédito à Especialização (Lec), Contrato Privado de Opção de Venda e Prêmio de Risco de Opção Privada (Prop), Nota Promissória Rural e Duplicata Rural e a Cédula do Produtor Rural (CPR).

[14] Como a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA).

[15] Destacando-se o Seguro Rural, o programa de Zoneamento Agrícola de Risco Climático.

[16] Importante ressaltar que a cultura da soja é especialmente importante quando se trata de mecanização, pois tende a ser um cultivo mais intensivo no uso de máquinas e pouco intensivo no uso de capitais. Certamente, também na cultura da soja há uma tendência a ainda mais mecanização, mas mesmo nos anos 1960, teria sido a expansão da lavoura da soja (até então na região Sul) que teria ampliado o mercado de máquinas e permitido sua maior difusão (Kageyama, 1996).

de tratores novos ou usados com idade máxima de 8 anos, colheitadeiras novas ou usadas com no máximo 10 anos, implementos, pulverizadores autopropelidos novos ou com até 5 anos, e plantadeiras e semeadoras usadas de no máximo 5 anos. Durante todo o período, este foi o principal programa destinado à aquisição de máquinas - a exceção foi no PAP 2013/2014, quando o Moderfrota passa a atender apenas a aquisição de maquinários usados, enquanto a cobertura da aquisição de máquinas novas passa a ser feita pelo Programa de Sustentação de Investimento (PSI) Rural. Mas já no PAP seguinte o Moderfrota é reativado.

Além do Moderfrota, até 2014 havia o Finame Agrícola Especial, que financiava a aquisição de máquinas de produção nacional. O Moderfrota, por sua vez, não impõe a necessidade de produção nacional. Ainda assim, é possível ver esses programas como uma espécie de incentivo à “indústria brasileira” de máquinas agrícolas. Importante notar que o desenvolvimento de uma indústria de máquinas no Brasil teve sua origem no contexto da substituição de importações e da atração de investimentos externos característica do governo Juscelino Kubitschek, e já teria nascido oligopolizado e dominado por filiais de empresas multinacionais (Kageyama, 1996). Neste sentido, mesmo que os efeitos destas políticas de investimento tenham incentivado uma “indústria nacional", esta é composta por multinacionais de outros países. Lima, Felipe e Rodrigues (2009), analisando os impactos do Moderfrota até 2008, apontam que a oferta de crédito foi assimétrica e há correlação entre o gastos do Moderfrota e o aumento da concentração industrial - uma concentração dominada por empresas estrangeiras como AGCO, New Holland e John Deere. Dados mais recentes parecem confirmar que esta tendência continuou, como pode ser notado ao se observar o Anuário da Indústria Automobilística Brasileira de 2024 (ANFAVEA, 2024): de acordo com este documento, em 2020 as marcas constituintes das multinacionais AGCO e CNH concentraram 72,5% das vendas internas de tratores e 62% das vendas de colheitadeiras para grãos no Brasil em unidade. Se considerarmos que empresas multinacionais com presença expressiva no Brasil, como a John Deere, não constam neste anuário, é de se imaginar que o domínio dessas multinacionais é ainda maior. Embora seja também verdade que a maior parte das vendas internas destas empresas em 2020 foram constituídas de produtos considerados “nacionais” - aproximadamente 96% dos tratores (33.950 dos 35.369 vendidos) e 99,3% das colheitadeiras para grãos (3.460 de 3.497) - estes números contrastam com a queda da Agrale - marca nacional - que em 2020, vendendo apenas 89 tratores, teve apenas 0,25% das vendas internas, em unidades, sendo que na década de 1970 ela chegou a representar cerca de 10% das vendas internas, e mesmo nas décadas de 2000 e 2010 costumava oscilar entre 3 e 6%.

O segundo grupo é o de programas voltados a aumentar a capacidade de armazenagem e de irrigação. O Moderinfra (Programa de Incentivo à Irrigação e à

Armazenagem) é paradigmático neste sentido. Criado em 2003, a partir da união do Pronazem, voltado à ampliação da capacidade de armazenamento, e do Proirriga, voltado à irrigação, em 2013 há uma nova separação: é criado o PCA (Programa para Ampliação e Construção de Armazéns), que visa incentivar o aumento da capacidade de armazenagem rural, e também o PSI Cerealistas, visando especificamente o aumento da capacidade de armazenamento de cereais. Com isto, o Moderinfra passa a ser mais focado na irrigação, embora tenha num primeiro momento mantido também em seu escopo a modernização e reforma (não a construção) de armazéns e a construção de instalações para guardar máquinas e implementos agrícolas. No Plano Safra 2021/2022, enfim, o Moderinfra é extinto e, em seu lugar, é criado o ProIrriga (Programa de Financiamento à Agricultura Irrigada e ao Cultivo Protegido), consolidando a separação entre ambas áreas. A capacidade de armazenagem é importante porque permite a separação temporal entre produção e consumo, permitindo assim ao produtor rural de soja vender em momentos em que o preço seja mais oportuno. Este é um gargalo histórico no Brasil e, embora tenha havido aumento na capacidade de armazenagem, ela tem crescido menos do que a produção (CNA, 2023). O diagnóstico da CNA (2023) aponta ainda que os programas do governo são desconhecidos por muitos produtores, mas que, por outro lado, os altos custos de construção de armazéns são um impeditivo para muitos deles, mesmo que as taxas de juros sejam baixas. A irrigação, por sua vez, tem sido constantemente ampliada, e embora os programas do PAP não sejam direcionados apenas à soja, o cultivo desta oleaginosa está intimamente relacionado ao aumento da irrigação. Segundo relatório do MapBiomas (2022), a área de lavouras irrigadas aumentou quase 4 vezes entre 1985 e 2021. Também se modificou a principal forma de irrigação: antes predominava a irrigação por alagamento, típica em culturas como o arroz, enquanto as áreas irrigadas por pivô central passaram de 8% para 50%. A soja corresponderia a 76% da área de lavouras irrigadas com pivô central.

O terceiro grupo de políticas inclui tanto o financiamento de atividades, como o manejo do solo, importante para o aumento de produtividade, quanto (principalmente nos planos agrícolas a partir do fim da década de 2000) temas “ambientais”, como recuperação de áreas degradadas, reflorestamento, agroflorestas e regularização ambiental de propriedades e agricultura de baixo carbono. O primeiro programa nesta categoria é o Moderagro, que surge em 2003 da unificação de três programas: o Prossolo, que tinha objetivo de incentivar a correção e adubação de solo, o Propasto, cuja finalidade principal era a recuperação de pastos degradados, e o Sisvárzea, que apoiava o uso de várzeas já incorporadas ao processo produtivo. Com o tempo, entretanto, o programa foi se transformando. Em 2007, incorpora os programas Prodefruta e Prodeagro, voltados respectivamente à produção de frutas e à pecuária (incluindo ramos como apicultura e aquicultura). Em 2008, é criado um novo programa chamado Produsa (Produção Sustentável do Agronegócio), que incorpora os

três programas que inicialmente haviam originado o Moderagro. Desta forma, este programa passa a estar mais voltado à fruticultura e pecuária, ainda que, ao menos desde de 2013 conste, entre os itens financiáveis pelo programa, recuperação de solo através de corretivos agrícolas - e a partir de 2019 passa a incluir também condicionadores de solo entre itens financiáveis[17].

Já o Produsa é posteriormente incorporado ao Programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono), que por sua vez é rebatizado em 2023 como "Renovagro" - de acordo com o documento deste Plano Safra, porque este nome refletiria melhor a principal finalidade do programa: a recuperação de pastagens e reaproveitamento para pecuária ou lavoura. Ainda assim, tanto o Programa ABC como seu sucessor não tinham apenas a recuperação de solos dentre suas finalidades. Tinham ademais outras atribuições relacionadas à conservação do solo, como correção e adubação, incentivo à implementação de práticas conservacionistas do solo, como o plantio direto. Mas incluem também atividades que vão para além da mera recuperação de pastagens, como implantação e manutenção de florestas comerciais e a recomposição de áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Os programas desta terceira categoria aqui elencada podem auxiliar na expansão da soja de suas formas: diretamente, através dos incentivos a técnicas de manejo do solo, e indiretamente, através da facilitação para regularização ambiental. Como dito na introdução, o Estado brasileiro historicamente contribuiu para a expansão agrícola e da soja através da flexibilização de normas ambientais - e dentre as medidas com este objetivo, está o Novo Código Florestal, aprovado em 2012 e que teve apoio do agronegócio brasileiro[18]. Ainda assim, a legislação exige a preservação de uma área de Reserva Legal por propriedade, que pode variar de 20% a 80% (no caso da Amazônia). As propriedades que não atenderem a estes critérios podem, para se regularizar, recuperar vegetação nativa (por regeneração natural ou por recomposição florestal) ou comprar Cotas de Reserva Ambiental (CRA) de propriedades que tenham área excedente (Guimarães; Lopes; Pinto, 2018). O Plano ABC financiava (e ainda financia) a regularização através da recomposição florestal. Seguindo as tendências de flexibilização ambiental e aumento da mercantilização, entretanto, no Plano Safra 2020/2021 passa a ser possível financiar também, através do Programa ABC, a aquisição de CRA, alegadamente para a regularização fundiária.

---

[17] Há um estudo que procura medir o impacto do Moderagro para a soja e algumas atividades pecuárias (Araújo; Carrara, 2003). O estudo, que se baseia em dados do BNDES sobre o valor aportado pelo Moderagro na cultura da soja, indica que esta responde pouco aos desembolsos do programa - e a resposta a pouca resposta que há é negativa. Contudo, como as próprias autoras reconhecem, o modelo aplicado não é muito robusto, e os resultados devem ser tratados apenas como exploratórios.

[18] Mesmo antes de sua aprovação, já se alertava que o novo Código Florestal poderia trazer danos ambientais (Metzger, 2010; Vieira e Becker, 2010). Quanto à aderência do Novo Código Florestal aos interesses do agronegócio, Horochovski *et al* (2016) analisam a votação de um substitutivo do Senado que frearia a flexibilização proposta no Novo Código Florestal, e demonstram que o voto de rechaço a este substitutivo (e consequente apoio à manutenção da proposta de lei que viria a se tornar o Novo Código Florestal) esteve associado ao voto de deputados homens, pertencentes à Bancada Ruralista e que tiveram suas campanhas financiadas por empresas vinculadas ao agronegócio.

Se, à primeira vista, as Cotas de Reserva Ambiental para compensação de áreas desmatadas pelo agronegócio parecem contribuir para a preservação ambiental, verifica-se, a partir de uma análise mais cuidadosa, que correspondem a um mecanismo de controle e de apropriação privada de terras e de bens comuns, posto que as áreas florestais ofertadas pela CRA contemplam, via de regra, territórios de povos e comunidades tradicionais e/ou de assentamentos de reforma agrária, os quais oferecem baixos custos de manutenção para o comprador (Packer, 2015). Logo, uma floresta, um bem comum, converte-se em uma fornecedora de serviços ambientais passível de ser financeirizada e comercializada, enquanto o agronegócio brasileiro mantém a expansão da produção de *commodities* e a degradação ecológica como condições subjacentes para a acumulação do seu capital.

Para além dos Planos de Investimento, a soja pode ser financiada também por créditos de custeio e comercialização. Os créditos de custeio para a lavoura são aqueles em que é mais fácil observar diretamente a participação da soja. Estes créditos de custeio, ao considerarmos a cadeia mercantil da soja, beneficiam o nódulo de produção da soja (o cultivo e colheita) e também o dos insumos utilizados. Dentre os créditos de custeio, além do custeio para lavoura, há também o custeio para beneficiamento e industrialização. Usando dados da Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR) do Banco Central, entretanto, é possível notar uma enorme discrepância entre ambas as formas de custeio: o total desembolsado com custeio para beneficiamento ou industrialização da soja entre 2013 e 2023 corresponde a irrisórios 0,63% do crédito concedido para custeio de lavoura de soja neste mesmo período. É de se ressaltar também a importância da soja no crédito de custeio, especialmente no crédito de custeio para a lavoura. A soja abocanhou “apenas” 29,3% do crédito de custeio, quando consideradas todas as modalidades, entre 2013 e 2023, mas 48,2% quando considerado apenas o crédito para lavouras, sendo que parece haver uma tendência ascendente na participação da soja - tanto em 2022 quanto em 2023, a soja representou mais de metade do crédito de custeio para lavoura.

## 3. ESTADO, CAPITAL PRIVADO E SOJA

As linhas e os instrumentos de crédito rural ocupam papel de destaque no interior dos Planos Agrícolas e Pecuários. O crédito rural, seja ele de investimentos, custeio ou comercialização, mantém, desde a década de 1970, a sua centralidade no interior da política agrícola brasileira (Souza Filho; Buainain, 2017), mas não sem passar por importantes transformações. Segundo os autores, na década de 1970 a política agrícola no país possuía um caráter fortemente intervencionista, e o crédito rural subsidiado e operado pelo Estado refletia esse caráter. Souza Filho e Buainain apontam que os recursos disponibilizados para o financiamento da agricultura no Brasil provinham basicamente do Tesouro Nacional e das exigibilidades sobre os depósitos à vista. No entanto, os autores argumentam que essa

situação começa a se transformar a partir das crises econômicas experimentadas nas décadas de 1980 e 1990.

O fim do período do “Milagre econômico” arrastou consigo o fim da “era de ouro da política agrícola brasileira” (Souza Filho; Buainain, 2017). A crise econômica, a inflação crescente e os programas de cortes de gastos adotados pelo governo brasileiro exauriram os recursos do Tesouro disponíveis para o fomento da produção do setor agropecuário. Essa severa redução do crédito não foi contornada, nem mesmo com as tentativas do Estado de fomentar o setor a partir do aumento das exigibilidades previstas no Manual do Crédito Rural, até a estabilização monetária na segunda metade da década de 1990. A partir de 1994, no entanto, a política agrícola brasileira vem exibindo novos traços. Segundo os autores, a política agrícola do fim da década de 1990 e início dos anos 2000 tem uma nova orientação de reduzir progressivamente o papel de intervenção direta do Estado, atribuindo um papel mais relevante ao mercado na orientação dos movimentos da economia e na política agrícola. Nas palavras dos autores (Souza Filho; Buainain, 2017, p. 99), “o Estado passaria a privilegiar a criação de condições gerais e de incentivos macroeconômicos adequados para o crescimento da produção agropecuária”, e muitas das funções tradicionais da política agrícola passariam a ser desempenhadas pelo setor privado por meio dos instrumentos de mercado.

É preciso, no entanto, fazer ressalvas sobre a argumentação dos autores neste ponto em questão. Apesar de constituir uma tendência, essa transformação não se deu de maneira categórica do dia pra noite, nem mesmo pôde ser observada com tamanha inflexão nos 30 anos que seguiram a estabilização macroeconômica alcançada em meados da década de 1990. Até hoje, como viemos apontando em todo o decorrer do artigo, o Estado tem atuado diretamente e em diversas frentes, inclusive na concessão de crédito rural subsidiado, na promoção e expansão do setor agropecuário e da soja no Brasil. Os recursos públicos são ainda essenciais e muito mobilizados para desonerar o capital do setor e possibilitar o seu desenvolvimento crescente e vem atuando conjuntamente com o capital privado na organização e financiamento da política agrícola.

Nesse novo contexto, sobretudo a partir de 2004, observando a elevação dos preços das *commodities* agrícolas, sobretudo da soja, o Estado brasileiro buscou criar toda a sorte de mecanismos para impulsionar o desenvolvimento dos empreendimentos da cadeia do grão, sobretudo das lavouras, e da acumulação de capital do setor. Nesse sentido, essa tendência destacada e esse movimento foram impressos nos Planos Agrícolas e Pecuários a partir da publicação no Diário Oficial da União da lei nº 11.076/04, em 30 de dezembro de 2004, que, efetivamente, cria uma série de mecanismos financeiros para atrair o capital privado - seja um pequeno poupador ou um grande fundo de pensão - para o financiamento

da atividade e apoio à comercialização da produção do setor tratado pelo governo como o "passaporte para o futuro".

Assim, para além dos instrumentos tradicionais de crédito, através de um esforço estatal de diversificação de investimentos e de expansão dos recursos disponíveis para os produtores, a partir da segunda metade dos anos 2000, o Sistema Nacional de Crédito Rural passou a contar também com instrumentos financeiros como o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e Warrant Agropecuário (WA)[19], Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CDRA) e a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA). Neste artigo destacamos as novidades atribuídas a criação da LCA.

A LCA é um título de crédito nominativo de livre circulação, e representativo de promessa de pagamento em dinheiro, emitido por instituições financeiras públicas e privadas autorizadas pelo Banco Central. O título criado em 2004 tem como lastro os certificados de recebíveis emitidos pelos produtores rurais e cooperativas agroindustriais assumidos pelas instituições financeiras. Em outras palavras, a LCA é um título de renda fixa pré ou pós-fixado, emitido por um banco ou instituição financeira, cuja finalidade consiste na captação de recursos privados para financiar a produção do setor rural. Ela é fruto do reordenamento do crédito rural, da busca do Estado por diversificar as fontes de recursos para o setor agropecuário e ampliar a oferta de crédito através do aprofundamento da financeirização da economia e da produção agropecuária no país.

O título funciona da seguinte forma: o produtor ou cooperativa rural, em busca de financiamento para o investimento, custeio ou comercialização da sua produção, busca junto às instituições financeiras competentes e autorizadas a emissão, ou registro, de um certificado de recebível de qualquer tipo, como por exemplo os já citados Certificado de Depósito Agropecuário, o *Warrant* Agropecuário, Nota Promissória Rural, ou Duplicata Rural e a Cédula do Produtor Rural. A partir dessa emissão ou registro, a depender do instrumento de captação de crédito escolhido pelo produtor, o Banco ou instituição financeira assume esses certificados de recebíveis e concede crédito aos produtores por meio dos seus recursos livres de carteira. Após essa transação o produtor ou cooperativa adquire o crédito e a instituição financeira pode, através da aquisição destes certificados de recebíveis, emitir os títulos de renda fixa, isentos de carga tributária, chamados de Letras de Crédito do Agronegócio. Isto é, o banco atua como emissor de um título lastreado em lotes de

[19] Junto à Nota Promissória Rural, à Duplicata Rural e à Cédula do Produto Rural, anteriores à publicação da lei, e ainda junto com a Agrinote, regulamentada apenas em 2005, a CDA e o WA são, basicamente recebíveis emitidos pelos produtores rurais ou cooperativas junto às instituições financeiras responsáveis para custear a atividade produtiva do setor. Segundo o texto do PAP do ano safra 2005-2006, o CDA e o WA são títulos de crédito gêmeos lastreados na produção depositada em armazéns. O CDA e o WA criaram uma nova modalidade de investimento aos operadores do mercado financeiro, uma ampliação da demanda do pela produção rural e serve de lastro para as LCAs. Na prática, como não há incidência tributária sobre as operações comerciais destes títulos, permitiu-se a venda aos agentes econômicos que não possuem interesse na produção física, mas sim em apostar na alta dos preços e carregar o risco de mercado do produto depositado.

certificados de recebíveis agropecuários assumidos previamente para comercializá-los no mercado financeiro e captar mais recursos.

O investidor urbano, podendo assumir a figura de uma pessoa física ou um grande fundo de capital, interessado nas condições e no rendimento do título, compra a LCA emitida e a receita gerada por essa compra passa a se somar aos recursos disponíveis das instituições financeiras para o financiamento do setor agropecuário brasileiro, o que aumenta a oferta de financiamento dos bancos e viabiliza a prestação de novos empréstimos para o setor.

Na data de vencimento dos certificados de recebíveis, o produtor quita sua dívida firmada com as instituições financeiras e resgata o seu título emitido. E a instituição financeira, por sua vez, paga os rendimentos do investidor, na data de vencimento da LCA, e finaliza a operação. O investidor privado que adquiriu a LCA assume os riscos apenas com a instituição financeira com quem negociou a aquisição do título, se protegendo dos riscos de financiar a produção do setor agropecuário de forma direta.

A evolução dos estoques de LCA se deu de forma rápida, segundo os dados apresentados no texto do Plano Agrícola e Pecuário do ano safra de 2007-08. Segundo os dados apresentados pelo MAPA e recolhidos da Bolsa de Valores e da Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos Privados (CETIP), já no ano de 2005 foram registrados 148 títulos de LCA que geraram um estoque de R$ 168 milhões para o financiamento do setor e enriquecimento de instituições financeiras. Vale destacar que no ano seguinte, em 2006, esse número foi expressivamente menor, no entanto, e em 2007 inicia um rápido processo de recuperação que culmina em um pico de registros e de estoque em 2015. E a partir da segunda metade da década de 2010 os registros e estoque de LCA expressam uma relativa estabilização em um elevado patamar.

Em 2023, os dados levantados pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), apontam que os recursos em estoque disponíveis para o financiamento do setor agropecuário provenientes das LCAs ultrapassaram o estoque de crédito disponibilizado para o financiamento do setor rural pelo Plano Agrícola e Pecuário do mesmo ano. Isto é, neste ano, o LCA arrecadou aproximadamente R$459 bilhões em estoque para destinar a cadeia do agronegócio brasileiro, quantia superior à concedida pelo Estado através do Plano Safra 2023/2024 para financiar a produção agropecuária nacional (364 bilhões de reais).Esse aumento pode ser lido, ainda como o desenvolvimento de uma tendência aprofundada pela política do Teto de Gastos implementada no país desde 2016, e ainda como um reflexo das medidas adicionais implementadas em 2020 através da publicação da lei nº 13.986/20, também conhecida como “Nova Lei de Financiamento do Agronegócio" ou “Lei do Agro”. Basicamente, o texto da lei permite, dentre outras coisas, a emissão de CRA e LCA com variação cambial para

investidores estrangeiros, o registro de CRA com variação cambial diretamente do exterior. A lei, entre outras coisas, visa captar financiamentos privados, via mercado de capitais, esperando também contar com financiamentos externos.

Vale usar ainda o espaço deste artigo para destacar que o aumento do crédito ofertado por meio deste mecanismo de captação de capital privado pode gerar grandes impactos ambientais. Isso porque, ao contrário dos programas de investimentos tradicionais ofertados pelo Estado através dos recursos públicos do BNDES e dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional e das exigibilidades bancárias com condicionalidades ligadas à regularização ambiental - ainda que por vezes, e não poucas, falha -, não há como verificar se as instituições financeiras que operam a LCA e destinam financiamento para os produtores rurais têm observado e seguido quaisquer critérios de conservação socioambiental. Ademais, a regulação traz uniformidade na escolha de critérios socioambientais a serem seguidos pelas instituições financeiras responsáveis pela aprovação dos financiamentos. E, portanto, é provável que uma grande parcela de crédito proveniente das LCAs seja concedido a empreendimentos rurais que aprofundam a degradação do meio ambiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar, através dos Planos Agrícolas e Pecuários, como o Estado contribuiu para que o Brasil se tornasse um dos principais produtores e exportadores de soja do mundo, se especializando especificamente no nódulo de “produção de soja” na cadeia mercantil da soja. Uma série de outros artigos aponta fatores como o papel da demanda chinesa para esta configuração. O que buscamos demonstrar é que também a atuação do Estado brasileiro, por meio das suas principais políticas agrícolas, contribuiu para estes resultados.

Para isso, em um primeiro momento realizamos uma breve discussão sobre as peculiaridades da política agrícola e introduzimos os PAPs. Em um segundo momento, analisamos o conteúdo destes PAPs que são relevantes para as atividades da cadeia mercantil da soja. Mais especificamente, nos concentramos nos programas de crédito de investimento e de custeio. Consideramos três tipos de programas de investimentos que se relacionam com a cadeia da soja. O primeiro deles se refere à aquisição de máquinas. Ressaltamos que, ainda que as máquinas financiadas pelo programa sejam consideradas de produção nacional, as empresas envolvidas são quase todas estrangeiras - e não parece haver nenhum plano para mudar este fato. O segundo tipo de programa apontado foi o que apoia a criação de infra-estrutura de armazenamento e irrigação, cada vez mais utilizada no cultivo de soja. O terceiro, por fim, são os programas de correção de solo, que contribuem para a etapa de cultivo da soja, e também os programas voltados à agricultura de baixo

carbono, como o ABC e o RenovAgro, que com a permissão de financiamento para compra de cotas de reserva ambiental para regularização de propriedades, flexibiliza as regras ambientais. Além disso, ressaltamos também o grande peso da soja nos créditos de custeio. Por outro lado, é possível observar também que os créditos de custeio para beneficiamento ou industrialização são muito menores, o que denota a inclinação destas políticas em priorizar a fase de produção primária. Certamente, é necessário cautela quanto a estas conclusões. A análise aqui foca os PAP, ou seja, é uma visão parcial.

Num terceiro momento do artigo nos dedicamos a observar as transformações no caráter do crédito rural e as tendências de aprofundamento da financeirização na produção do setor agropecuário e da soja nos últimos anos. Desde 2016, através da promulgação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos no governo de Michel Temer, se observou uma maior preocupação com os gastos de equalização de juros operados pelo Estado e os financiamentos com taxas livres têm ganhado mais espaço nos estoques de capital disponíveis para abastecer o produtor rural no Brasil desde então. Apenas em 2023, os produtores de soja receberam aproximadamente R$27 bilhões em investimentos de custeio provenientes das operações de LCA operadas pelas instituições bancárias autorizadas pelo Banco Central a emitir os títulos e conceder crédito, segundo dados da Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR) operada pelo Banco Central. E acrescentamos que essa nova conjuntura tem potencial para gerar grandes impactos econômicos, sociais e ambientais que merecem uma mais profunda investigação.

## REFERÊNCIAS


ANFAVEA. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2024.** Disponível em: https://anfavea.com.br/site/anuarios-2/ Acesso em: 08 out. 2024.

ARAÚJO, Beatriz Santos; CARRARA, Aniela Fagundes. Análise exploratória sobre o Moderagro: relação com a produção de soja, suíno e frango. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, p. 48-66, 2023.

CAMPOS, Arnoldo. **O custo da soja para o Brasil:** renúncias fiscais, subsídios e isenções da cadeia produtiva. 2023. Disponível em: https://actbr.org.br/post/o-custo-da-soja-para-o-brasil-renuncias-fiscais-subsidios-e-isencoes-da-cadeia-produtiva/19648/R Acesso em: 20 out. 2024.

CNA. **Diagnóstico da Armazenagem Agrícola no Brasil 2023**. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. 2023.

COELHO, C.N. 70 Anos de Política Agrícola no Brasil: 1931-2001. Revista de Política Agrícola: publicação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília: 2001.

ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John. A economia política do complexo Soja-Carne Brasil-China. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 656-678, 2019.

ESPÍNDOLA, C. J.; CUNHA, R. C. C. Desempenho geoeconômico do agronegócio brasileiro e catarinense pós-2003. **Revista Catarinense de Economia**, v. 7, n. 1, p. 2-15, 2023.

FARES, T. M. The Rise of State-Transnational Capitalism in the Xi Jinping Era: a case study of China's international expansion in the soybean commodity chain. **Journal für Entwicklungspolitik**, v. 35, n. 4, p. 86–106, 2019.

FARES, T. M. Food security and power struggle in the Chinese 'battle of the beans'. **The Journal of Peasant Studies**, v. 50, n. 5, p. 2024-2049, 2023.

FILOMENO, F. **Monsanto and intellectual property in South America**. Palgrave MacMillan, 2014.

GIRAUDO, M. E. Dependent Development in South America: China and the soybean nexus. **Journal of Agrarian Change,** p. 1-19, 2019.

GUIMARÃES, V. T.; LOPES, J. C. P.; PINTO, P. M. de B. Código Florestal Brasileiro, agricultura familiar e assentamentos rurais. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, p. 106-125, 2018.

HOROCHOVSKI, R. R. et al. As mudanças no Código Florestal Brasileiro: uma análise de gênero, ideologia partidária e financiamento de campanha das bancadas parlamentares. **Guaju**, v. 2, n. 2, p. 3-25, 2016.

KAGEYAMA, Â. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. (orgs). **Agricultura e Políticas Públicas.** 2ª. Ed. IPEA, 1996. pp. 113-221.

KLEIN, H. S.; LUNA, F. V. The growth of the soybean frontier in South America: The case of Brazil and Argentina. **Revista de Historia Econômica - Journal of Iberian and Latin American Economic History**, v. 39, n. 3, p. 427-468, 2021.

LIMA, Roberto Arruda de Souza; FELIPE, Fábio Isaias; RODRIGUES, Sabrina Marucci. Impactos do Moderfrota na indústria de tratores de rodas no Brasil. **Desenvolvimento rural e sistemas agroalimentares: os agronegócios no contexto de integração das nações.** 2009.

MAPBIOMAS. **Projeto MapBiomas** – Mapeamento anual de cobertura e uso da terra no Brasil entre 1985 a 2022 – Coleção 8. 2023. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/2023/10/06/area-de-agropecuaria-no-brasil-cresceu-50-nos-ultimos-38-anos/#:~:text=Novos%20dados%20do%20MapBiomas%20cobrindo%20o%20intervalo%20de,e%20o%20equivalente%20a%2010%2C6%25%20do%20territ%C3%B3rio%20nacional Acesso em: 31 out. 2024.

MAPBIOMAS. **Áreas de culturas irrigadas crescem 3,8 vezes em 37 anos.** Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2022/11/23/areas-de-culturas-irrigadas-crescem-38-vezes-em-37-anos/#:~:text=O%20mapeamento%20por%20imagens%20de,milh%C3%B5es%20de%20hectares%20em%202021> Acesso em: 08 out. 2024.

MARQUES, G. de S. **Amazônia: riqueza, degradação e saque.** São Paulo. Expressão Popular, 2019.

METZGER, J. P. O Código Florestal tem base científica. **Natureza & Conservação**, v. 8, n. 1, p. 1-5, 2010.

NEHRING, R. Yield of dreams: Marching west and the politics of scientific knowledge in the Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa). **Geoforum**, v. 77, p. 206-217, 2016.

OLIVEIRA, G. de. The battle of the beans: How direct Brazil-China soybean trade was stillborn in 2004. **Journal of Latin American Geography**, p. 113-139, 2018.

PACKER, L. **Código Florestal e Pagamento por Serviços Ambientais:** regime proprietário sobre os bens comuns. Curitiba: Juruá, 2015.

PORTAL DO PAC. Ministério do Planejamento. **11º Balanço Completo do PAC** - 4 anos (2007 a 2010). Disponível em: http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/354 Acesso em: 31 out. 2024.

PORTAL DO PAC. Ministério do Planejamento. **Balanço PAC2:** a gente faz um Brasil de oportunidades - 11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014). Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/366 Acesso em: 31 out. 2024.

RAD2023. **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023.** São Paulo, Brasil. MapBiomas, 2024. Disponível em: http://alerta.mapbiomas.org Acesso em: 31 out. 2024.

SANTOS, F. L. B. dos. **Além do PT**: A crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana. São Paulo. Elefante, 2016.

SCHUTTE, Giorgio Romano; CAMPOS, Reinaldo. Soy, China's Food Security, and the Brazilian Supply. **Latin American Perspectives**, v. 49, n. 5, p. 68-85, 2022.

SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BUAINAIN, Antônio Marcio. **Economia Agrícola**. São Carlos. EdUFSCar, 2017.

TRADE MAP. **List of importing markets for a product exported by Brazil** - Product: 1201 Soya beans, whether or not broken. 2024. Disponível em: https://www.trademap.org/ Acesso em: 08 nov. 2024.

VIEIRA, I. C. G.; BECKER, B. K. A revisão do Código Florestal e o desenvolvimento do país. **Ciência Hoje**, v. 46, n. 274, p. 64-67, 2010.

ZIBECHI, R. **Brasil Potência:** Entre a integração e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2012.