Parte 1 - Os fundamentos de um novo modelo agrícola
**Capítulo 4 - Economia política do território e logística do
agronegócio nos cerrados brasileiros**

Samuel Frederico
Marina Castro de Almeida

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FREDERICO, S., and ALMEIDA, M.C. Economia política do território e logística do agronegócio nos cerrados brasileiros. In: BÜHLER, E.A., GUIBERT, M., and OLIVEIRA, V.L., comps. *Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização: abordagens a partir da América do Sul* [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, pp. 83-101. Estudos rurais series. ISBN: 978-65-5725-004-4.
<https://doi.org/10.7476/9786557250044.0005>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo 4

Economia política do território e logística do agronegócio nos cerrados brasileiros

• • • • •

SAMUEL FREDERICO
MARINA CASTRO DE ALMEIDA

INTRODUÇÃO

O planejamento e a construção de infraestruturas de transporte para a exportação de *commodities* agrícolas e minerais são recorrentes ao longo da história da formação territorial brasileira. Desde a construção das ferrovias Cata Café, no interior do estado de São Paulo, no final do século XIX, até os atuais Vetores Logísticos presentes no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) – sem desconsiderar o projeto dos Corredores de Exportação durante o Regime Militar, na década de 1970, e a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) no período neoliberal dos anos de 1990 – o território brasileiro conheceu momentos de menor e maior intensidade na edificação de infraestruturas que tinham como objetivo principal ligar, quase que exclusivamente, uma área produtora de *commodity* a um porto exportador.

A partir da década de 2000, a crescente importância das exportações do agronegócio para a política macroeconômica brasileira tem orientado o planejamento e definido prioridades de investimento em várias escalas de atuação do poder público. O significativo aumento do volume de grãos exportado e a ampliação da distância entre as principais áreas produtoras e os portos exportadores têm colocado desafios para a exportação de *commodities* agrícolas, em particular, da soja. Com isso, diversos projetos têm sido pensados e executados, em sua maioria baseados em estudos comparativos com a logística dos Estados Unidos da América. O intuito principal é tornar mais eficiente a circulação para determinados agentes e produtos e ampliar a acumulação de capital, como analisado a seguir.

A materialização dessas propostas configura-se como um dos exemplos daquilo que estamos denominando de “pacto de economia política do território” fundado no agronegócio, isto é, a implantação no território de certos sistemas de engenharia com o objetivo, quase que exclusivo, de garantir a fluidez da produção agropecuária. Diante disso, este capítulo objetiva discutir a noção de economia política do território e analisar as decorrências da prioridade à circulação corporativa da soja nas regiões de fronteira agrícola moderna no Brasil.

Na primeira parte do texto, enfatizamos as políticas de estímulo à exportação de *commodities* pelo Estado brasileiro que resultaram na conformação de tal pacto de economia política do território desde a década de 2000. Em seguida, destacamos o caráter itinerante da fronteira agrícola, com sua expansão acelerada a partir do início do século XXI para as áreas setentrionais de Cerrado. Na terceira parte, questionamos o tão aclamado “gargalo logístico” brasileiro, decorrente dos problemas vinculados ao escoamento dos grãos. Para isso, levantamos as principais regiões produtoras de soja (quantidade produzida) e identificamos o percentual de grãos escoado por cada tipo de modal, distância percorrida e porto de destino. Assim, conseguimos definir as regiões que realmente enfrentam os maiores problemas técnicos para o escoamento da produção de soja. Por fim, a partir de informações coletadas em diversos trabalhos de campo e entrevistas,¹ demonstramos que os principais problemas logísticos e os elevados fretes praticados em determinadas regiões de fronteira agrícola decorrem muito mais do monopólio exercido por algumas empresas sobre a comercialização e o transporte dos grãos do que necessariamente de dificuldades técnicas ou da inexistência de redes modais.

1. ECONOMIA POLÍTICA DO TERRITÓRIO E AGRONEGÓCIO

Na última década do século XX, a subordinação do Estado brasileiro às indissociáveis lógicas financeira e liberal resultou em políticas de reforço às exportações, intensificadas após a crise cambial de 1999. Trata-se do que Santos (1999) denominou de “imperativo das exportações”, isto é, a criação de políticas com o objetivo deliberado de aumentar as exportações brasileiras,

¹ Entre os dias 23 e 30 de agosto de 2014 e 06 e 13 de junho de 2015, foram realizados trabalhos de campo e entrevistas com os principais agentes (produtores, transportadores e traders agrícolas) nas principais regiões produtoras do estado do Mato Grosso pelo Projeto Capes-Cofecub “Capital financeiro, expropriação de terras e produção agrícola moderna”, e com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

com o intuito de gerar saldos de comércio exterior para o pagamento dos serviços da dívida externa e para suprir o *déficit* de conta corrente e reverter a consequente redução das reservas internacionais.

Para isso, o agronegócio foi escalado pelo Estado, como já o fizera anteriormente,² como a tábula salvadora da política macroeconômica externa brasileira, exigindo fortes alterações na organização e no uso do território das áreas de agricultura moderna. Dentre as principais alterações territoriais destacam-se: a aceleração no ritmo de expansão da fronteira agrícola moderna, em substituição à vegetação nativa, áreas de pastagens degradadas e à pequena produção de base familiar; a intensificação da produção e o aprofundamento da especialização regional produtiva; o aumento da concentração fundiária; a estruturação de uma nova divisão territorial do trabalho das grandes empresas e das atividades do agronegócio, junto com o planejamento e a construção de infraestruturas praticamente monofuncionais, com o intuito de viabilizar o escoamento da produção.³

A materialização no território brasileiro dos eventos supracitados tem se caracterizado como um “pacto de economia política do território” fundado no agronegócio, isto é, a incorporação e a organização de espaços com o objetivo de atender aos interesses e às estratégias de acumulação dos principais agentes da produção agrícola globalizada. O desmonte de áreas de vegetação nativa, a abertura de novas regiões produtivas, a implantação de novas formas de capitais fixos (rodovias, ferrovias, portos, cidades, etc.) e a constituição de novas divisões territoriais do trabalho propiciam a difusão de novas relações sociais e arranjos institucionais, criando formas eficazes de apropriação do excedente de capital.

A noção de economia política do território está atrelada à concepção de espaço geográfico proposta por Santos (1994), como o resultado histórico da interação permanente entre o trabalho morto, acumulado na forma de infraestrutura e máquinas, e o trabalho vivo, distribuído sobre essas formas que se superpõem à natureza. Na situação em foco, trata-se de como o território brasileiro tem sido organizado e usado, em face das diferentes estratégias e do jogo político dos principais agentes envolvidos no agronegócio globalizado: Estado, grandes produtores e proprietários de terras, empresas a montante e a jusante da produção agrícola e investidores financeiros.

² Como as políticas de estímulo à exportação de café na década de 1960, com o intuito de geração de divisas para a execução das políticas de substituição de importações.

³ Muitos destes fenômenos foram descritos e analisados por uma diversidade de autores como: Bernardes (1996; 2007; 2015), Castillo (2005; 2011), Elías (2003; 2011), Frederico (2010), entre muitos outros.

A ideia de que há a estruturação de uma economia política do território brasileiro decorrente dos interesses do agronegócio deriva e articula-se com a proposta de Delgado (2012) de que, com a referida crise cambial de 1999, teria se formado um “pacto de economia política do agronegócio” sustentado pelo crédito público, com o intuito de aumentar as exportações brasileiras. Para o autor, desde então, o reestabelecimento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – criado na década de 1960 e praticamente extinto nos anos 90 –, viabilizou um novo projeto de acumulação de capital no setor agrícola, com a capitalização dos principais agentes do agronegócio brasileiro: empresas agroindustriais, grandes produtores e proprietários de terras. Entre 1999 e 2015, o crédito rural aumentou de forma substancial, passando de aproximadamente R\$ 35 bilhões para cerca de R\$ 180 bilhões (Bacen, 2015), viabilizando o custeio e a comercialização das safras e o investimento em maquinário, silos e demais infraestruturas agrícolas.

Todavia, o aumento das exportações do agronegócio brasileiro contou também com uma condição favorável dos mercados internacionais, com preços praticamente crescentes das principais *commodities* agrícolas ao longo da década de 2000, estimulados, especialmente, pela forte demanda chinesa (Kugelman; Levenstein, 2013). Entre 2004 e 2013, o preço das exportações brasileiras da saca de 60 kg de trigo, soja e milho mais do que dobrou, com crescimento de 125%, 110% e 100%, respectivamente (Cepea-Esalc, 2014).

A crescente demanda internacional e a maior disponibilidade de crédito público resultaram no aumento significativo do valor das exportações do agronegócio (principalmente de soja, açúcar, carnes, produtos florestais e café) de US\$ 20,5 bilhões em 2000, para US\$ 99 bilhões em 2013 (Agrostat, 2014). Por um lado, a política de estímulo às exportações do agronegócio alcançou seu objetivo principal, ao gerar seguidos *superávits* para a manutenção do saldo positivo da balança comercial brasileira – recorrente entre 2000 e 2010. Por outro lado, a prioridade dada para a exportação de *commodities* levou à “reprimarização da pauta exportadora”, com a diminuição da participação dos produtos manufaturados e intensivos em tecnologia, e o desmonte de certos elos de cadeias produtivas industriais já consolidados, como demonstram diversos autores.⁴

O estabelecimento de tal pacto de economia política reforçou o debate já presente, ao menos desde a década de 1990, sobre a necessidade do aumento

⁴ Para uma análise mais detalhada da desindustrialização da economia brasileira pós-2000, ver Morceiro (2012) e Siqueira (2013).

da competitividade brasileira por meio da redução do chamado “custo-Brasil”. Isto é, dos custos externos à produção em si, supostamente superiores aos parâmetros internacionais e que afetariam negativamente o agronegócio brasileiro. Com a expansão da fronteira agrícola para áreas cada vez mais distantes dos principais portos exportadores e com menores densidades de infraestruturas de transporte e armazenamento, intensificou-se a demanda por parte dos produtores e empresas agroindustriais pela criação de uma logística considerada mais eficiente.

2. ACELERAÇÃO DA EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA MODERNA

Denomina-se aqui por fronteira agrícola moderna as áreas do território brasileiro ocupadas, a partir da década de 1970, por monoculturas intensivas em capital e tecnologia em substituição à vegetação original (principalmente de Cerrado), às culturas tradicionais (praticadas por camponeses) e às áreas de pastagens extensivas.

Motivada por fatores econômicos e geopolíticos, a expansão da fronteira agrícola moderna ocorreu principalmente em direção às áreas de Cerrado, também conhecidas como “polígono dos solos ácidos” ou “planaltos tropicais interiorizados”, que corresponde, segundo Ab’Saber (2003, p. 117), a um dos “grandes polígonos irregulares que formam o mosaico paisagístico brasileiro”. Com uma área de aproximadamente dois milhões de km², equivalente a 1/4 da extensão territorial brasileira, o Cerrado possui condições topográficas (planalto, com grandes áreas planas e solos profundos) e climáticas (pluviosidade regular e em volume adequado, e intensa luminosidade) favoráveis à mecanização e à produção agrícola em grande escala.

Apesar de contínuo, o ritmo de expansão da fronteira agrícola apresentou três momentos distintos entre 1970 e 2010. Duas fases de forte expansão, uma entre 1970-1985 e outra entre 2000-2010 estimuladas, sobretudo, pela política estatal de aumento das exportações de produtos primários, com grande oferta de crédito rural subsidiado (Delgado, 1985), intercaladas por uma fase intermediária, entre 1985 e 2000, momento em que a fronteira também se expandiu, porém em um ritmo inferior. Nessa fase, marcada pela crise cambial e fiscal do Estado brasileiro (anos 1980) e pela adoção da ideologia e das políticas neoliberais (anos 1990), houve uma significativa diminuição do crédito público para a atividade agrícola, com importante repercussão no ritmo de expansão da fronteira.

A primeira fase (1970-85) se caracterizou pela adoção por parte do Estado brasileiro de objetivos geoeconômicos e geopolíticos de ocupação do Cerrado. Na perspectiva econômica, pretendia-se integrar os denominados fundos territoriais (Moraes, 2000), isto é, as áreas de reserva passíveis de serem incorporadas ao modo de produção dominante. A intenção era aumentar a produção agrícola, com vistas a ampliar as exportações e abastecer um país que se industrializava e se urbanizava. O aumento da produção de grãos permitia o fornecimento de matéria-prima para a crescente indústria nacional, ao mesmo tempo que aumentava as exportações, gerando as divisas imprescindíveis para a execução da política de substituição de importações. Na perspectiva estratégica, especialmente por se tratar de um período sob controle de governos militares, a ideia era garantir a integridade do território nacional com a ocupação das áreas fronteiriças e a transferência da população das regiões mais densamente povoadas e de maiores conflitos fundiários, como o Nordeste (Becker; Egler, 1994; Machado, 1998).

Para alcançar tais objetivos, o Estado cumpriu um papel fundamental na capitalização de produtores e agroindústrias por meio da oferta de crédito subsidiado, com taxas abaixo da inflação, via Sistema Nacional de Crédito Rural (1965-1980) (Delgado, 1985). Os recursos financeiros permitiram expandir e modernizar as plantas agroindustriais e fomentaram a aquisição de máquinas e terras por parte dos produtores agrícolas. Conjuntamente com a política de oferta de crédito público, o Estado atuou também em outras importantes frentes de indução da expansão e modernização da agropecuária: a criação e difusão de novos cultivares pela Embrapa (com destaque para a soja), adaptadas às menores latitudes do Cerrado, em relação às tradicionais regiões produtoras do Sul e Sudeste; a assistência técnica aos produtores, introduzindo novas formas de uso e manejo do solo; a construção de sistemas de transporte e armazenagem com o intuito de viabilizar o escoamento das safras; e, por fim, a implantação de programas de colonização públicos e privados, que estimularam a migração dos produtores, sobretudo da região Sul (Frederico, 2010).

De certa forma, o Estado obteve êxito em seus objetivos, recuando os fundos territoriais e implantando uma agricultura moderna no Cerrado. Segundo dados dos Censos Agropecuários, entre 1970 e 1985, a área ocupada com lavouras na região Centro-Oeste (principal região de expansão da fronteira agrícola) aumentou em aproximadamente 200%, de 2,4 para 7,1 milhões de hectares. Com relação à soja (principal cultura de exportação), em 1970, menos de 2% da produção nacional era colhida no Centro-Oeste. Com a expansão da fronteira, esse percentual aumen-

tou para 20% em 1980, 40% em 1990, e alcançou 54% em 2012 (IBGE, 2014). A ocupação dos Cerrados permitiu uma “acumulação primeira de capital” que beneficiou grandes produtores e empresas multinacionais, ampliou a área e a quantidade produzida de grãos, aumentou as exportações de *commodities* e transferiu um grande contingente populacional para a região central do país.

Contudo, a partir da década de 1980, uma nova fase com menor participação direta do Estado fez com que o ritmo de expansão da fronteira agrícola se arrefecesse. A área total ocupada com lavouras permanentes e temporárias na região Centro-Oeste recuou de 7 para 6,6 milhões de hectares entre 1985 e 1995. Apenas a área plantada de soja teve um crescimento relativamente pequeno de 3,9 para 5 milhões de hectares entre 1990 e 1999 (IBGE, 2014).

Esse segundo momento (1985-2000) marcou o aumento da participação e do poder de regulação da produção pelas grandes empresas do comércio mundial de grãos, conhecidas como *tradings*. Para a ampliação da produção do excedente, elas passaram a atuar em antigas funções exercidas pelo Estado, especialmente nas atividades consideradas estratégicas como o controle da circulação material (armazenamento, beneficiamento, transporte, venda de sementes e fertilizantes) e imaterial (financiamento, comercialização e exportação). No entanto, o Estado não se tornou ausente: continuou relevante em algumas áreas mais onerosas e menos interessantes para as *tradings*, como o financiamento de infraestruturas (ferrovias, hidrovias, portos), o fornecimento de parte do crédito de investimento e custeio e o desenvolvimento de novos cultivares agrícolas.

Porém, a partir da década de 2000, com o estabelecimento do mencionado “pacto de economia política do agronegócio”, constitui-se uma nova fase de aceleração de expansão da fronteira agrícola. A área ocupada com lavouras temporárias e permanentes na região Centro-Oeste alcançou 12,9 milhões de hectares em 2006, ante os já referidos 6,6 milhões de hectares em 1995, e a área ocupada pela produção de soja mais que dobrou entre 2000 e 2012, de 5 para 11,5 milhões de hectares (IBGE, 2014).

Ao analisar mais detidamente as diferentes regiões brasileiras nesse período, observa-se um significativo aumento da área plantada, sobretudo naquelas regiões onde predominam as culturas de soja e cana-de-açúcar. No primeiro caso, destacam-se as áreas de expansão da fronteira agrícola como as regiões Oriental do Tocantins, Norte, Nordeste e Centro-Sul Mato-grossense, Sudoeste Piauiense, Sul Maranhense, Oeste Baiano, Sudoeste de Mato Grosso do Sul, Noroeste de Minas Gerais e Leste, Norte e Noroeste de Goiás. No caso da ca-

na-de-açúcar sobressaem-se as regiões do estado de São Paulo, como Presidente Prudente, Marília e São José do Rio Preto, adentrando o Sudoeste do Mato Grosso do Sul e as regiões do Triângulo Mineiro e Sul e Sudoeste de Goiás.

No caso particular da soja, a constante expansão da produção para as áreas setentrionais do Cerrado, distantes dos principais portos exportadores e com menores densidades de infraestruturas de transporte e armazenamento, tem criado importantes desafios para a logística de exportação. Sob forte pressão da mídia e dos representantes setoriais e com o intuito de aumentar a denominada competitividade do agronegócio, o Estado brasileiro tem planejado, financiado e implantado sistemas de engenharia com o objetivo de conferir fluidez à produção agrícola moderna, como destacado a seguir.

3. LOGÍSTICA DE EXPORTAÇÃO DA SOJA NA FRONTEIRA AGRÍCOLA MODERNA

O aumento do volume exportado e a ampliação da distância entre as áreas produtoras e os principais portos exportadores fizeram da logística uma questão central nas regiões de fronteira agrícola moderna. Todavia, outros fatores contribuem para dificultar e onerar o escoamento dos grãos, como a relativa insuficiência e inadequação dos sistemas de transporte e, principalmente, a regulação quase que exclusiva da comercialização dos grãos e dos principais modais pelas grandes empresas. Mesmo nas áreas atendidas por infraestruturas consideradas adequadas para o transporte de grãos em grandes distâncias, o custo de escoamento das safras continua relativamente elevado, devido ao monopólio exercido pelas empresas concessionárias sobre os modais de transporte, como analisado adiante.

Com o aumento das exportações de produtos primários a partir da década de 2000, a soja se tornou o principal produto agrícola da balança comercial brasileira, tanto em volume como em valor. Entre 1999 e 2013, o volume total exportado de grãos de soja aumentou 380%, de 8,9 para 42,8 milhões de toneladas, enquanto seu valor cresceu de pouco mais de US\$ 2 bilhões para US\$ 22,8 bilhões no mesmo período (Agrostat, 2014). Além do aumento do volume e do valor total exportado, houve também uma alteração nas regiões responsáveis pela maior quantidade exportada de soja em grão. Desde 2002, as regiões de expansão da fronteira agrícola moderna (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) ultrapassaram as tradicionais regiões produtoras do Sul e Sudeste como as maiores exportadoras, como demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Quantidade exportada de soja em grão, milhões t., regiões N/NE/CO e S/SE. 1996-2013.

Fonte: Aliceweb/MDIC.

Os estados das regiões Sul e Sudeste (em particular, Rio Grande do Sul e Paraná) sempre foram os principais responsáveis pela exportação brasileira de soja. Entretanto, com a contínua expansão da fronteira agrícola, os estados das regiões Norte, Nordeste e principalmente Centro-Oeste tornaram-se os maiores exportadores, ao passar de meros 1,14 milhão de tonelada em 1996, para 23,8 milhões de toneladas em 2013 (cerca de 60% do total nacional exportado neste último ano). O estado do Mato Grosso, por exemplo, se tornou o maior exportador da oleaginosa, ao aumentar suas exportações de 1,7 milhão de tonelada em 1999, para 12,3 milhões de toneladas em 2013, ultrapassando os tradicionais estados produtores do Paraná e do Rio Grande do Sul, segundo e terceiro maiores exportadores, respectivamente (Aliceweb/MDIC, 2014). O mapa a seguir (mapa 1) permite visualizar as áreas produtoras de soja, as principais rotas e modais utilizados para o escoamento da safra, e o volume exportado por porto de embarque para o ano de 2013.

O Mapa 1, ao mesmo tempo que ilustra os principais desafios para a exportação da soja enfatizados pela mídia e representantes setoriais, permite também relativizar o destaque dado à ineficiência logística brasileira. Com relação aos principais problemas, destacam-se o sentido sul da maior parte dos

Mapa 1 – Área produtiva e rotas de transporte para exportação de soja em grão. Brasil, 2013.
Fonte: PAM/IBGE, 2014; Aliceweb/MDIC, 2014; PNLT, 2011.

fluxos, com 90% da soja exportada pelos portos das regiões Sul e Sudeste, e o predomínio do modal rodoviário. Segundo dados da Abiove (2014), 72% da soja brasileira é transportada por esse modal, 22% pelo ferroviário e apenas 6% pelo hidroviário. Se considerada a sugestão feita por Caixeta-Filho e Gameiro (2001), essa relação seria inadequada para o transporte de grãos em um país de dimensão continental. Para os autores, o modal rodoviário deveria ser utilizado apenas em distâncias inferiores a 500 km, o ferroviário para percursos entre 500 e 1.200 km e o hidroviário para trajetos superiores a 1.200 km.

Contudo, a adoção dessa relação distância/modal permite também relativizar as reais deficiências logísticas brasileiras, pois fica evidente que o grande problema de escoamento da soja está centrado na região Centro-Oeste e na parte oeste do estado da Bahia. Grosso modo, os estados das regiões Sul

e Sudeste teriam uma relação relativamente ideal devido à proximidade entre suas áreas produtoras e os portos exportadores, e também pela disponibilidade de diferentes modais de transporte. Dessa forma, cerca de 20 milhões das 42,8 milhões de toneladas de grãos de soja exportadas em 2013 não teriam problemas logísticos significativos. Das 22,8 milhões de toneladas restantes, 12,3 milhões foram exportadas somente pelo estado do Mato Grosso, cuja distância média entre a sua principal região produtora (Médio-Norte) e o Porto de Santos é de aproximadamente 2.000 km. Porém, cerca de 70% dos grãos de soja, pouco mais de 8 milhões de toneladas, foram exportados pela ferrovia Ferronorte (entre os terminais de Rondonópolis, Itiquira e Alto Araguaia, e o Porto de Santos – cerca de 1.200 km), modal considerado adequado para esse tipo de carga e distância. Do volume restante, cerca de 2,3 milhões de toneladas foram escoadas no sentido norte pelos portos de Itacoatiara (1,3 milhão) e Santarém (1 milhão), utilizando-se principalmente a hidrovia do Rio Madeira. Assim, do total exportado pelo estado do Mato Grosso em 2013, apenas 2 milhões de toneladas foram transportadas integralmente pelo modal rodoviário com destino aos portos das regiões Sul e Sudeste.⁵

Ao analisar a região mais recente de expansão da fronteira agrícola denominada de Mapito (áreas de Cerrado próximas à tríplice divisa dos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins), as características técnicas da logística também não são tão ruins. Na verdade, a quase totalidade da produção é escoada no sentido norte (considerado ideal), utilizando-se das ferrovias Norte-Sul e Carajás e do Porto de Itaqui (MA), com trechos rodoviários entre as áreas produtoras e os terminais ferroviários que não ultrapassam 500 km em média. No ano de 2013, o Porto de Itaqui exportou cerca de 3 milhões de toneladas de soja em grão, volume pouco superior aos 2,8 milhões de toneladas exportados pela somatória dos estados de sua área direta de influência: Maranhão, Piauí, Tocantins e Pará.

Logo, se subtrairmos da quantidade brasileira de soja em grão exportada em 2013, as exportações sem grandes problemas logísticos evidentes dos estados das regiões Sul e Sudeste, da região do Mapito e o montante escoado pela Ferronorte e pela Hidrovia do Madeira do estado do Mato Grosso, restam somente cerca de 9 milhões de toneladas, equivalentes a aproximadamente 20% do total. Desses, 3,2 milhões e 2,3 milhões de toneladas foram exportadas, respectivamente, pelos estados de Goiás e do Mato Grosso do Sul, cujas áreas produtoras não estão tão distantes dos portos exportadores (em torno de mil quilômetros), com fretes não tão elevados (cerca de US\$ 70/t.), além

⁵ Dados disponíveis em Aliceweb/MDIC, 2014.

de ambos os estados serem atravessados por ferrovias, apesar do predomínio do uso do modal rodoviário. Dessa forma, os problemas logísticos realmente críticos não passam de 10% das exportações brasileiras e se referem à parte da soja exportada pelo estado do Mato Grosso e à região do Oeste da Bahia.

De qualquer maneira, análises comparativas entre os Estados Unidos da América e o Brasil – especialmente entre seus principais estados produtores e portos exportadores, Mato Grosso/Porto de Santos e Iowa/Porto de New Orleans –, continuam a orientar o planejamento e a construção de sistemas de transporte relativamente onerosos e com significativos impactos sociais e ambientais. A quase totalidade dessas análises ressalta a forte competitividade da produção norte-americana decorrente de sua eficiência logística, pautada no predomínio dos modais hidroviário (47%) e ferroviário (44%) (USDA/FAS, 2010). Análise realizada por Ikeda et al. (2011), para o ano de 2010, demonstra que para percorrer os mesmos 2.000 km, os produtores do estado de Iowa despendem cerca de US\$ 35/t. até o porto de New Orleans, com o uso predominante do modal hidroviário (Rio Mississipi), enquanto os produtores do norte do estado do Mato Grosso, pagam cerca de US\$ 100/t. até os portos de Santos/Paranaguá, considerando o uso do modal rodoviário.

Como decorrência, a maioria das obras propostas para o escoamento das safras brasileiras baseia-se em conexões multimodais, com o predomínio da utilização do transporte hidroviário e ferroviário em substituição ao rodoviário, e têm como objetivo escoar a produção no sentido norte, com o intuito de desafogar os portos do sul do país e encurtar as distâncias em relação aos países importadores. Todavia, outras ponderações, além da distância e dos custos de transporte, são necessárias ao se comparar o estado de Iowa ao do Mato Grosso. Primeiramente, o estado brasileiro, apesar de ser um divisor de águas de importantes bacias hidrográficas – como a Amazônica, ao norte; a do Paraguai/Paraná, ao sul; e a do Araguaia, ao leste –, não possui rios facilmente navegáveis. Muitos deles necessitam de importantes obras de engenharia para se tornarem trafegáveis, além de atravessarem áreas de grande importância e fragilidade ambiental, o que os diferem significativamente do baixo Mississipi, cuja hidrovia é utilizada comercialmente há quase um século.

No território brasileiro, os principais rios de planície, com extensos trechos favoráveis à navegação estão distantes das principais regiões produtoras do estado do Mato Grosso, com exceção do Rio Paraguai, que por sua vez apresenta outras questões que dificultam sua plena utilização como hidrovia: o fato de atravessar uma área de grande diversidade biológica – o Pantanal – e de correr na direção sul, desembocando na foz do rio Paraná entre a Argentina e o Uruguai, o que aumenta a distância em relação aos principais portos im-

portadores. Os demais cursos fluviais de grande calado que nascem no estado do Mato Grosso e correm no sentido norte são rios de planalto, como o caso dos rios Teles Pires, Tapajós e Araguaia, o que exige a construção de obras onerosas (barragens e eclusas) para a sua navegabilidade, além de atravessarem também áreas de grande importância ambiental (Bioma Amazônico). Atualmente, a região produtora da Chapada dos Parecis, no oeste do estado, já utiliza a hidrovia do Rio Madeira a partir do Porto de Porto Velho (RO), com o transbordo dos grãos no terminal de Itacoatiara (AM) e Santarém (PA), no Rio Amazonas, onde atracam navios oceânicos.

Com relação ao Oeste da Bahia, tem sido construída a Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL), com o objetivo de ligar o município de Luís Eduardo Magalhães (BA) ao Porto de Ilhéus (BA), com orçamento inicial estimado em R\$ 4,2 bilhões. Todavia, alternativas mais baratas e viáveis poderiam ser pensadas, como o uso da Ferrovia Norte-Sul, com o transbordo rodoferroviário no pátio multimodal no município de Porto Nacional (TO), distante apenas 420 km da cidade Luís Eduardo Magalhães, e a viabilização da navegação pela Hidrovia do Rio São Francisco, a partir do município de Ibotirama (BA), distante 350 km dessa última cidade. Os dois terminais poderiam ser acessados pelo modal rodoviário, oferecendo duas alternativas de escoamento da produção no sentido norte/nordeste, sem a necessidade de construção de mais uma ferrovia, evitando grande dispêndio do orçamento público.

Desse modo, a logística de escoamento de grãos da fronteira agrícola pode se tornar mais eficiente se feitas algumas ligações rodoviárias a terminais ferroviários e hidroviários. Este é o caso da duplicação da rodovia BR-163 entre Sorriso e Cuiabá e da BR-364 entre Cuiabá e Rondonópolis, além da manutenção das rodovias que ligam as regiões produtoras dos estados do Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia aos terminais das ferrovias Norte-Sul, Carajás e da Hidrovia do Rio São Francisco. Assim, seria possível escoar a quase totalidade das safras desses estados utilizando-se, basicamente, combinações modais rodoferroviário e rodo-hidroviário e os portos localizados mais ao norte do território brasileiro.

4. O CONTROLE CORPORATIVO DA LOGÍSTICA DE ESCOAMENTO DOS GRÃOS

Além de relativizar a tão aclamada ineficiência técnica dos modais de transporte, um dos principais fatores a se destacar é que a razão do custo elevado do frete da soja brasileira decorre, principalmente, das formas de controle corporativo de alguns importantes eixos de exportação. Nas áreas produtoras

da região do Mapito e do estado do Mato Grosso, mesmo com a chegada de ferrovias – com a construção da Ferrovia Norte-Sul e a extensão da Ferronorte até Rondonópolis (MT) –, o preço do frete continua elevado, custando cerca de 50% acima do praticado nos EUA pelo uso do mesmo modal e distância.

Isso demonstra que fatores alheios à eficiência técnica das infraestruturas têm definido os custos de escoamento das safras. Tanto no caso da Ferrovia Norte-Sul, no Tocantins, quanto da Ferronorte, no Mato Grosso, o frete ferroviário compete com o rodoviário. O principal motivo dos preços elevados praticados pelo modal ferroviário é o monopólio exercido pelas empresas detentoras das concessões. Sem concorrência, elas elevam os preços de forma unilateral até se aproximarem dos valores cobrados pelo transporte rodoviário. Em trabalhos de campo realizados no estado do Mato Grosso nos anos de 2014 e 2015, eram recorrentes as reclamações dos produtores sobre os preços excessivamente elevados do frete ferroviário cobrado pela empresa América Latina Logística (ALL), concessionária da ferrovia Ferronorte. Mesmo com a construção do Terminal de Rondonópolis (localizado em uma das principais regiões produtoras de grãos do estado), o preço do frete continua próximo aos R\$ 200,00 por tonelada até Santos (SP) (preço de junho de 2015), mesmo valor cobrado pelas transportadoras rodoviárias.

Uma das consequências do preço elevado, segundo o gerente de uma *trading* local, é que os grãos produzidos na região Sudeste do Mato Grosso (área teoricamente de influência do terminal ferroviário da ALL em Rondonópolis) são transportados majoritariamente por caminhões até o porto de Santos. Isso ocorre porque o preço do frete rodoviário para transportar os grãos dos diferentes municípios da região até o terminal ferroviário da ALL é relativamente mais elevado. Os caminhoneiros cobram proporcionalmente mais por pernadas menores. Como o preço do frete rodoviário e ferroviário é praticamente o mesmo, torna-se preferível para as *tradings* contratar transportadores rodoviários para levar os grãos diretamente até Santos. Do outro modo, teriam de pagar um frete rodoviário de um município próximo até o terminal de Rondonópolis, mais o transbordo e o frete ferroviário. Assim, o terminal da ALL recebe principalmente os grãos provenientes de regiões mais distantes do estado, como do Médio-Norte (cerca de 800 km), onde é possível encontrar caminhoneiros interessados em fazer a viagem.

Outro problema decorrente do monopólio exercido pela ALL é a ociosidade e até o fechamento de terminais ferroviários da região Sudeste do Mato Grosso. Parece contraditório que no estado em que a principal reclamação dos produtores e representantes setoriais é a ineficiência logística de transporte dos grãos, alguns terminais ferroviários operem de forma ociosa, chegando até ao

seu fechamento, como no caso do terminal de grãos de Alto Taquari (MT), em 2014. Em Itiquira (MT), o terminal concedido à *trading* Seara opera com apenas 25% de sua capacidade total, problema enfrentado também pelo terminal de Alto Araguaia, operado pela Cargill. A questão é que a ALL, que detém o monopólio de gestão e uso dos ramais ferroviários, não autoriza com a regularidade acordada em contrato a saída de composições a partir dos outros dois terminais. Como os trilhos possuem uma capacidade máxima diária de composições que podem trafegar em direção a Santos e vice-versa, é mais lucrativo para a empresa arcar com os custos do descumprimento dos contratos, do que aumentar o transbordo em Itiquira ou Alto Araguaia, com possíveis impactos negativos na recepção de cargas e montagem de composições no seu próprio terminal de Rondonópolis. Dessa forma, a ALL estabelece uma concorrência desleal com as empresas que operam os demais terminais, pois tem o poder de decidir em qual local será feita a montagem e saída das composições com os grãos.

Além do monopólio exercido pelas concessionárias ferroviárias, outra importante questão para os produtores é que a comercialização dos grãos é feita por intermédio das *tradings* agrícolas (e.g. Bunge, Cargill, ADM, LDC, Amaggi). Ao entregar os grãos para essas empresas, os produtores não têm conhecimento de qual combinação logística será utilizada até o porto de destino. Assim, eles sempre pagam pelo maior frete (modal mais caro e porto mais distante), ainda que seus grãos sejam retirados por uma combinação modal menos onerosa. Não obstante, para os pequenos e médios produtores, mesmo a criação de vias alternativas de escoamento pode não resultar na redução significativa dos fretes. Para modificar essa situação, seria necessário que realmente existisse uma concorrência entre as *tradings* pela aquisição dos grãos e entre os modais e empresas concessionárias para o seu transporte.

Quanto à relação entre as *tradings*, tem se tornado mais expressiva a participação de algumas empresas menores na originação, comercialização e transporte dos grãos no estado do Mato Grosso (e.g. Fiagril, Seara, Agrosoja, AgroAmazônia). Além de armazenar e transportar os grãos até os portos, elas proveem crédito e insumos químicos aos produtores, como sempre fizeram as empresas maiores. Porém, diferentemente das grandes *tradings*, sua escala de atuação se restringe ao território nacional, isto é, o transporte dos grãos das regiões produtoras até os portos exportadores. Como não possuem capacidade para realizar por conta própria o transporte marítimo e muitas vezes nem mesmo o despacho portuário, acabam por revender os grãos para as *tradings* maiores. Dessa forma, elas não conseguem estabelecer uma verdadeira concorrência, pois em última instância acabam por depender das grandes empresas para colocar os grãos nos mercados importadores. Pode-se dizer que tem ocorrido

uma divisão do trabalho entre as empresas exportadoras. Enquanto as grandes *tradings* internacionais têm se especializado na aquisição de grãos de grandes produtores e das demais *tradings* regionais, essas têm se dedicado a negociação direta com os pequenos e médios produtores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a constituição de um pacto de economia política do território brasileiro no início do século XXI é refletir sobre a influência assimétrica dos agentes de poder vinculados ao agronegócio em engendrar novas formas de organização e uso do espaço com vistas à acumulação de capital. Diferentes forças de cooperação, concorrência e conflito são estabelecidas entre produtores, proprietários fundiários, empresas privadas, investidores financeiros e o Estado, com o intuito de viabilizar a expansão e a fluidez seletiva da produção agrícola moderna, em particular em áreas de fronteira itinerante. A contínua reprodução do discurso único da ineficiência logística apregoada pela mídia dominante, pelos representantes setoriais e pelos acadêmicos comprometidos com os interesses do agronegócio fundamenta e legitima a necessidade da construção de onerosos sistemas de engenharia para o escoamento das safras. O Estado, comprometido com os interesses dos principais agentes do agronegócio e enredado na lógica financeira de geração de *superávits* primários, reproduz a concepção extrovertida e fragmentadora do planejamento com a construção de redes de transporte de controle monopolizado, de uso seletivo e praticamente monofuncionais, criadas quase que exclusivamente para ligar uma área produtora de grãos a um porto exportador.

Baseado em estudos e consultorias internacionais pautados pela eficiência logística dos Estados Unidos da América, parte do planejamento territorial brasileiro, expresso, por exemplo, pelo Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT, 2011), enfatiza principalmente a criação de sistemas de transporte multimodais para o escoamento das safras, com o comprometimento significativo do erário público, em desconsideração à diversidade social e produtiva de um território de dimensão continental e de grandes heterogeneidades regionais. Como afirma Brandão (2013, p. 30), ao parafrasear Celso Furtado, planejar é revelar interesses, é “tornar menos opacas as relações de poder e os projetos políticos em disputa em cada alternativa escolhida ou a escolher”. Dessa forma, apesar de propalada pela mídia como de interesse da nação como um todo, a construção de grandes sistemas de engenharia para o escoamento das safras conforma uma economia política do território de uso seletivo e de interesse restrito. Nem mesmo os pequenos e médios produtores de soja, teoricamente

beneficiados de forma direta, usufruem de maneira efetiva dos novos sistemas de transporte, uma vez que sua regulação é exercida pelas empresas concessionárias em parceria com as grandes *tradings* – como atesta a manutenção de fretes elevados em regiões atendidas pelas novas ferrovias.

Além do mais, é preciso relativizar a enfatizada ineficiência logística do agronegócio brasileiro. Primeiro, é necessário ponderar a falta de investimento estatal em infraestruturas de transporte entre as décadas de 1980 e 90 e o desinteresse quase total das empresas privadas nesse tipo de inversão, assim como o desafio singular imposto pelo rápido crescimento do volume de soja exportado – que em apenas 15 anos (1999-2013) aumentou quase 400%, ao passar de nove para 43 milhões de toneladas (IBGE, 2015) –, com aumento significativo das distâncias até os principais portos. Segundo, é necessário esclarecer que os principais entraves logísticos estão centrados principalmente em algumas regiões e modais, como o caso do uso exclusivo das rodovias para o transporte de parte da produção mato-grossense e da totalidade da safra do Oeste da Bahia.

Importante ressaltar também que o Estado não pode ser considerado o único responsável pela ineficiência logística, como apregoa o grande capital comprometido com o agronegócio. As filas de caminhões e a sobrecarga dos portos no período das safras também são de responsabilidade dos produtores e das empresas, a quem cabe a construção de silos de fazenda e coletores com o intuito de reter os grãos nas regiões produtoras. Assim como é uma exigência das empresas exportadoras a necessidade de os navios retornarem aos países importadores totalmente carregados, exigindo que permaneçam fundeados por dias à espera de janelas para atracação.

Portanto, pensar como a expansão do agronegócio engendra uma nova economia política do território brasileiro é refletir sobre o jogo de forças em múltiplas escalas. No caso específico da logística agroindustrial é reconhecer desde as relações de conflito e cooperação entre produtores e grandes empresas pelo uso dos sistemas de transporte e armazenamento na escala regional, até as relações entre o Estado e representantes setoriais para o planejamento e execução de grandes obras restritivas e fragmentadoras em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. *Domínios de natureza no Brasil*. Potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

AGROSTAT. *Estatísticas de comercio exterior do agronegócio brasileiro*. 2014. Disponível em: <http://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/AGROSTAT_CADASTRO.html>. Acesso em: 15 março 2014.

ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. *Estatísticas*. 2014. Disponível em: <www.abiove.com.br>. Acesso em: 03 ago. 2014.

ALICEWEB – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2014. *Estatísticas do Comércio Exterior*. Balança Comercial Brasileira – Unidades da Federação. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1076>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

BACEN – Banco Central do Brasil (2014). *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Série Histórica 2000 – 2012. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>>. Acesso em: 24 março 2014.

BECKER, B.; EGLER, C. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BERNARDES, J. A. As estratégias do capital no complexo da soja. In: CASTRO I. E.; COSTA GOMES P. C.; CORRÊA LOBATO R. (Orgs.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, p. 325-366.

_____. Dimensões da ação e novas territorialidades no cerrado brasileiro: pistas para uma análise teórica. *Revista NERA* (UNESP), Presidente Prudente, v. 10, p. 1-10, 2007.

_____. Novas fronteiras do capital no Cerrado: dinâmica e contradições da expansão do agronegócio na região Centro-Oeste, Brasil. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 19, p. 1-28, 2015.

BRANDÃO, C. R. Prefácio. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Celso Furtado*. Essencial. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2013.

CAIXETA FILHO, J. V.; GAMEIRO, A. H. (org.) *Transporte e logística em sistemas agroindustriais*. São Paulo: Atlas, 2001.

CASTILLO, R. A. Exportar alimentos é a saída para o Brasil? O caso do complexo soja. In: ALBUQUERQUE, E. S. (Org.). *Que país é esse?* São Paulo: Globo, 2005.

CASTILLO, R. Agricultura globalizado e logística nos cerrados brasileiros. In: SILVEIRA, M. R. *Circulação, transporte e logística*. Diferentes perspectivas. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 331-354.

CEPEA-ESALQ – *Indicadores de preços*, 2014. Disponível em: <<http://cepea.esalq.usp.br/indicador/>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

DELGADO, G. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985.

DELGADO, G.C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio*. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012.

ELIAS, D. *Globalização e agricultura: a região de Ribeirão Preto*. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2003.

ELIAS, D. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (ANPUR), Rio de Janeiro, v. 13, p. 153-170, 2011.

FREDERICO, S. *O novo tempo do Cerrado: expansão dos fronts agrícolas e controle do sistema de armazenamento de grãos*. São Paulo: AnnaBlume, 2010.

IKEDA, V.Y.; OSAKI, M.; ALVES, L. R. A.; LEIBOLD, K.L. Análise do escoamento de soja no Brasil e nos Estados Unidos da América. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE

BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2011. *Anais*. Belo Horizonte: SOBER, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário*. 1975, 1980, 1985, 1996 e 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produção Agrícola Municipal (2014)*. Série Histórica 1990-2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pam/default.asp>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

KUGELMAN, M.; LEVENSTEIN, S. L. (Orgs.) *The global farms race: lands grabs, agricultural investment, and the scramble for food security*. Washington: Island Press, 2013.

MACHADO, L. A fronteira agrícola na Amazônia. In: BECKER, B.; CHRISTOFOLETTI, A.; DIVIDOVICH, F. R.; GEIGER P. P. *Geografia e meio ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 181-217.

MORAES, A. C. R. *Bases da formação territorial do Brasil*. O território colonial brasileiro no longo século XVI. São Paulo: Hucitec, 2000.

MORCEIRO, P. C. *Desindustrialização na economia brasileira no período de 2000-2011: abordagens e indicadores*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

PNLT – Plano Nacional de Logística e Transporte. Ministério dos Transportes. *Relatório Executivo*, 2011. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/61-relatorios/2818-pnlt-relatorio-executivo-2011.html>>. Acesso em: 24 nov. 2014

SANTOS, M. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Ed. Hucitec/Educ, 1994.

_____. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Guerra dos lugares. *Folha de S. Paulo*. Caderno5, São Paulo, p.3, 8 de agosto de 1999.

_____. *Por uma outra globalização*. Do pensamento único à consciência universal. São Paulo; Rio de Janeiro: Record, 2000.

SIQUEIRA, H. Dinâmica regional brasileira (1990-2012). In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 87-102.