

Clóvis Caribé Menezes dos Santos¹

*Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o
Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER:
um espectro ronda os cerrados brasileiros*

Introdução

Os espaços com cerrados dos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Bahia e Maranhão estão sendo atingidos, cada vez mais, por um processo de modernização agrícola que acontece no país desde o início da década de 1970. São transformações que ocorrem e avançam em “(...) áreas antes inacessíveis ou despovoadas do território nacional para as atividades produtivas do setor agropecuário” (SZMRECSÁNYI, 1983, p. 43), em uma estrutura agrária onde predominavam uma ocupação econômica da pecuária extensiva, combinada com agricultura mercantil simples e extrativismo dirigido à exportação. Tal processo foi orientado a partir de políticas estatais que buscavam a inserção da agricultura nacional no processo de acumulação capitalista em curso no país no período.

O objetivo deste trabalho é tecer considerações sobre o processo de implantação e execução do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER, principal entre os projetos geopolíticos de intervenções e os programas executados nos espaços dos cerrados da Região Centro-Oeste e nos cerrados dos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Tocantins e Maranhão. Pensado e concebido a partir de 1974 entre os governos do Brasil e do Japão, foi um dos que mais contribuiu para mudanças na paisagem e no perfil econômico e social, transformando esse espaço no principal polo de crescimento da agricultura brasileira dos últimos 40 anos. Seu significado, caminhos e estratégias percorridas desde sua implantação no final da década de 1970.

¹ Professor Titular da Universidade Estadual de Feira de Santana e Pós-doutorando na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA e Pesquisador do GEMAP – Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas.

Fazer entender as razões pelas quais os caminhos e as estratégias metodológicas adotadas pelo Projeto, desde sua implantação, contribuíram e se constituíram em principal referência do processo atual de ampliação da ocupação de novas áreas de cerrados na região do MATOPIBA,² e o seu modelo, que se tornou fonte de inspiração para a criação de um Programa de Cooperação Triangular envolvendo três países (Moçambique, Brasil e Japão) com o Projeto Pró-Savana, que pretende desenvolver a agricultura de grãos nas savanas tropicais de Moçambique.³ Esse texto foi elaborado com base nas informações obtidas em relatórios, em formato principalmente analógico, encontrados no Ministério da Agricultura, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)⁴ e na Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO). As considerações sobre o PRODECER não incluíram análises financeiras do projeto.

Estratégia metodológica

Discernir e interpretar o papel que o PRODECER desempenhou a partir de 1979 no processo de ocupação dos cerrados somente será possível se discutirmos seu lugar nas profundas transformações que atravessam o campo no Brasil. Processo que teve o seu processo iniciado e foi viabilizado por um Estado que buscava uma determinada coerência territorial e regional para os espaços de cerrados com a expansão da fronteira⁵ agrícola nacional, em um momento político complexo da sociedade brasileira.

² A expressão MATOPIBA vem da junção das duas primeiras letras dos nomes dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e das suas divisas territoriais. Designa uma realidade geográfica que recobre parcial ou totalmente espaços com cerrados dos quatro Estados. Espaços agrícolas em expansão no país, crescem com o agronegócio.

³ A implantação e o financiamento desse programa em Moçambique, na África, assim como o PRODECER no Brasil, tiveram seus estudos financiados pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA.

⁴ Criada em 1973 e, em 1975, foi criado no arcabouço da Embrapa o Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado (CPAC). Suas pesquisas possibilitaram soluções na lógica do modelo de modernização agrícola que se tornava exequível nos cerrados nacionais.

⁵ Esse trabalho incorpora a compreensão e o conceito de fronteira que José de Souza Martins nos apresenta: "fronteira no Brasil é, justamente, a situação de conflito social... é um lugar de alteridade, o que faz dela um lugar singular... um lugar de encontro dos que, por diferentes razões, são diferentes entre si... mas... essencialmente, a um só tempo, um lugar de descoberta do outro e de desencontros" e que são "faixas" que se mesclam, se interpenetram, pondo em contato conflitivo populações cujos antagonismos incluem o desencontro dos tempos históricos em que vivem" (MARTINS, p. 132/3, 149; 2014).

Sua execução ocorreu através de uma série de apropriações parciais e descontínuas do trabalho rural, acompanhada de processos biológicos de produção (máquinas, fertilizantes, sementes híbridas, produtos químicos, biotecnologias) e do desenvolvimento paralelo de substitutos industriais para os produtos rurais (GOODMAN *et al.*, 1990). Somente foi possível com a participação efetiva do Estado brasileiro que, a partir do final da década de 1960, passou a assumir novas funções em um processo que se desenrolava no agro do país “parcialmente discernível dentro do capitalismo, [que foi] ativamente produzida[o] em vez de passivamente recebido[a] como uma concessão à ‘natureza’ ou à ‘história’” (HARVEY, 2013, p. 527).

Estudos sobre a recente dinâmica de ocupação dos espaços de cerrados dos Estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país revestem-se de importância. Não somente por ser este um processo relativamente novo, mas por ser necessário contar com diversas leituras que, em diferentes perspectivas, possam explicar suas mudanças contemporâneas em termos dos aspectos da sua reestruturação produtiva. Acreditamos que essa lacuna, na medida em que se aperfeiçoa, em muito irá complementar os vigorosos estudos existentes sobre os processos desencadeados na ocupação do Oeste Paulista, da região Centro-Oeste e, mais recentemente, do oeste do Estado do Paraná. As descrições e as interpretações sobre esses processos históricos estão sempre fundamentadas em debates intelectuais que muito têm contribuído para o entendimento da formação de estruturas econômicas e sociais do país.

Poucos autores de Ciências Sociais no país têm se aventurado a explicitar as características dessas mudanças que ocorrem diante da emergência de grandes mutações estruturais pelas quais vêm passando o campo e a agricultura brasileira nos últimos 40 anos, que “transformaram não apenas a realidade brasileira, mas ainda modificam qualitativamente o entendimento teórico e político dos problemas do desenvolvimento econômico e da forma como ele se dá na agricultura” (DELGADO, 2012, p. 63). Talvez esse fato se dê devido às pressas e aos prazos de uma cronologia apertada para apresentar resultados, o que nos leva a um ritmo impróprio para a pesquisa sociológica moderna, que necessita paciência e a observação demorada (MARTINS, 2014).

O PRODECER foi pensado e executado na perspectiva de romper barreiras espaciais, regionais e na direção de reconstruir uma nova geografia do capitalismo no campo para transformar os cerrados brasileiros no principal polo de crescimento da agricultura brasileira a partir do final do século XX. Processos capitaneados com o forte apoio do

Estado que “passa a desempenhar novos papéis nesse novo padrão de desenvolvimento agrícola, que podem ser sintetizados na ideia de uma regulação estatal visando financiar, patrocinar e administrar a captura das margens de lucro na agricultura, no sentido de beneficiar os capitais integrados e garantir a sua autovalorização” (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 28). Que somente foi possível no Brasil, a partir daquele momento, devido à “forma quase sempre autoritária” (FIORI, 1994) do Estado e ao “conjunto de condições macroeconômicas e políticas internas que possibilitaram uma mudança qualitativa no padrão de desenvolvimento da agricultura e no lugar que ela passava a ocupar no padrão geral de acumulação do país” (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 29).

Ressalta-se que o processo descrito acima, que terminou por gerar uma transformação gigantesca da forma de organização do mundo rural no país, não aconteceu de forma homogênea no espaço do agro brasileiro e por isso as análises e compreensões clássicas das ciências sociais e de autores, que, a partir delas, refletiram as realidades brasileiras, ainda são importantes e relevantes para o entendimento das transformações por que passa o mundo rural no país.⁶ Processo que, a partir da viabilização de uma modernização conservadora dos seus espaços agrários, no seu desenvolvimento, apresentou duas características fundamentais: 1^a. “foi um processo profundamente desigual, parcial; seja por região, produto, tipo de lavoura, principalmente; ou seja, aqueles produtores menos favorecidos tiveram menos acesso às facilidades de crédito, aquisição de insumos, máquinas, equipamentos etc. e apresentaram graus menores de evolução, especialmente da sua produtividade; e a 2.^a “foi profundamente excludente, quer dizer, ele não só foi desigual como foi também excludente. Ele atingiu poucos e fez com que alguns poucos chegassem ao final do processo” (GRAZIANO DA SILVA, 1994, p. 138, 139).

Cerrados brasileiros: a criação de uma nova fronteira agrícola induzida via programas governamentais

Os espaços com cerrados estão situados na porção central do país, sendo característica marcante no interior do Planalto Central. Englobando parte dos Estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Piauí, São Paulo e Tocantins, além do

⁶ O autor não se coloca entre os que, nos dias de hoje, acreditam que se tornou quase um truismo referir-se às grandes categorias de análises que as narrativas sociológicas tradicionais oferecem. Inclui-se entre os que não compreendem que a agricultura e as mudanças sociais no mundo rural brasileiro alcançaram um impasse.

chamada “Marcha para o Oeste”, em 1943, e o final da década de 1950 quando, a partir desse momento, se consolidou a decisão política de intervenção direta do Estado visando acelerar o deslocamento de populações para esses espaços. Até o início da década de 1960, os documentos e discursos oficiais trataram esses espaços do território nacional como um dos “grandes vazios” nacionais, utilizados como áreas naturais de pastagem, explorados de forma aleatória durante um longo período.⁷

Nas intervenções governamentais planejadas que visavam a mudança do perfil do Estado no Brasil, a partir da década de 1950, projetos geopolíticos foram pensados e executados, propondo uma ocupação de espaços do território da região Centro-Oeste. Entre essas propostas, a que mais reflexos e mudanças trouxe à dita região estava a decisão de transferir a capital do país do Rio de Janeiro para o interior e o início da construção de Brasília. Aliada a uma série de vantagens governamentais, via política de incentivos fiscais e de programas de colonização, essa proposta influenciou decisivamente na mudança do perfil da região, que passou a contar a partir desse período com profundas transformações na sua dinâmica populacional e na sua infraestrutura física como expansão dos canais de comunicação.

Dinâmicas que propiciaram, a partir dos finais dos anos 1950, uma radical transformação da sua estrutura produtiva. Sua atividade agropecuária passou a ter um caráter mais comercial. Esse novo quadro possibilitou o início de um acelerado processo de crescimento em alguns subespaços da região, a partir da implantação de grandes projetos de colonização pública e privada, com uma maior modernização e diversificação econômica nos seus espaços agrícolas, fundadas numa política de expressivos estímulos governamentais que vigoraram do final da década de 1960 e durante parte da década de 1970, dando início ao deslocamento da fronteira agrícola brasileira do Centro-Sul para o Centro-Oeste.

Este processo ocorreu de forma mais intensa a partir de uma estratégia que delineada melhor sua natureza para o setor agrícola nacional, presente no IIº Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – no governo do general Ernesto Geisel (1974 – 1979), onde a intensificação do processo de modernização sob a ótica conservadora da agricultura brasileira se

⁷ Para uma reflexão no campo da historiografia sobre o processo de ocupação da parte ocidental do atual território brasileiro, recomendamos os livros *Monções e Capítulos de Expansão Paulista*, de Sérgio Buarque de Holanda, republicados pela Companhia das Letras (2014) e *A Conquista do Oeste – A fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda*, de Robert Wegner, publicado pela Editora da UFMG (2000), considerando que Sérgio Buarque de Holanda é um dos principais intérpretes do problema da formação da nacionalidade brasileira, sem incorrer em um anacronismo.

transformou em meta prioritária. Foi o período em que as estruturas de poder do Estado nacional mudaram radicalmente suas atitudes frente às atividades agrícolas e buscavam a efetivação de um processo de modernização do campo com políticas aplicadas nas áreas de crédito agrícola, no uso de insumos modernos, no aproveitamento dos resultados da pesquisa agrícola voltadas à produção, visando a exportação e a criação de estruturas empresariais avançadas no campo. Para que essa estratégia de ocupação dos cerrados nacionais se transformasse em realidade foram constituídas políticas e programas de desenvolvimento em consonância com planos de desenvolvimento nacional.⁸

Em um período que ampliou e tornou mais complexo o aparelho institucional do Estado e “sob a ótica das relações de poder e vocação autoritária, procurando manter a sua estratégia desenvolvimentista, teve o papel relevante na negociação dos níveis de participação e formas de integração entre os capitais nacionais e internacionais, e foi o grande responsável pela expansão e fechamento da fronteira agrícola, em que se criaram novos e poderosos complexos agroexportadores e agroindustriais (com a oligopolização e internacionalização dos setores produtivos do agro) e, simultaneamente, desfez-se e fragmentou-se a pequena propriedade tradicional, liberando ou expulsando populações, forçadas a uma migração interna descontrolada (FIORI, 1994, p. 117-24).

Os planos, projetos e programas do governo federal passaram a ser elaborados e executados para servirem de instrumentos de políticas públicas que iriam viabilizar e impulsionar seu desenvolvimento econômico. Pensados, traziam nas suas concepções que mudanças qualitativas radicais nas heterogeneidades estruturais existentes nesses espaços não seriam necessárias.

Os principais programas governamentais que se voltaram para os cerrados não se trataram exclusivamente de projetos e/ou programas setoriais; entretanto, a partir deles foram introduzidas melhorias na infraestrutura em locais escolhidos da Região Centro-Oeste, que tiveram reflexo favorável sobre a ampliação da sua produção agrícola nacional (CUNHA, 1994).

⁸ No caso brasileiro, podemos afirmar que é consenso entre diversos autores, entre eles Guimarães, Muller, Kageyama e Graziano da Silva, que o processo de modernização da agricultura se entende basicamente com as mudanças ocorridas na base técnica da produção agrícola que atravessou duas fases a partir dos meados da década de 1940: a primeira, com a criação de um mercado nacional para os insumos modernos; e a segunda, com a instalação, após um período de suprimentos por meio de importações, das indústrias aptas a produzir aqueles insumos aqui mesmo, dentro do país.

Sem entrar em detalhes e em minúcias, apontamos a seguir, entre esses programas especiais, os que subsidiaram o processo de elaboração ou foram constituídos em apoio ao PRODECER; os que tiveram maior eficácia e foram decisivos para a mudança do perfil econômico, demográfico e social da região Centro-Oeste e se transformaram nos principais condutores do processo de difusão e expansão das transformações conservadoras que passaram a ocorrer nos seus espaços agrícolas com cerrados:

(1) Programa de Integração - PIN, iniciado em 1970, tinha por objetivo e metas implementar obras de infraestrutura econômica e social no Norte e no Nordeste do país e expandir as frentes comerciais da Amazônia Legal, a qual englobava parcela significativa do território da região Centro-Oeste.

(2) Programa de Distribuição de Terras e Desenvolvimento Agroindustrial - PROTERRA (1971) que beneficiou as áreas do Centro-Oeste pertencentes à Amazônia Legal (Centro-Oeste e Leste do Mato Grosso), através do fornecimento de recursos aos projetos de colonização.

(3) Programa de Crédito Integrado e Incorporação dos Cerrados - PCI (1972) que visou introduzir nos cerrados mineiros a agricultura moderna, com a finalidade de garantir o aumento da produtividade e do lucro aos empreendimentos rurais. Foi a primeira experiência, projeto piloto pensado e elaborado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG, e contou com apoio e recursos do Banco Central do Brasil e do Banco Mundial. Tratou-se de um programa do governo do Estado de Minas Gerais que se constituiu na primeira grande ação de desenvolvimento dos cerrados mineiros, desenvolvendo sua ação nos espaços com cerrados da região Noroeste de Minas, no Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba e Alto e Médio São Francisco. A partir das avaliações sobre seu sucesso, a concepção do programa serviu como estratégia básica para a elaboração dos programas federais subsequentes.

(4) Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba - PADAP, foi implantado em 1973 em uma área entre os municípios de São Gotardo, Rio Paranaíba, Ibá e Campos Altos, no Estado de Minas Gerais. É considerado o primeiro projeto de colonização do cerrado.

(5) Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLOAMAZÔNIA, voltado para a região amazônica, influenciou parte dos Estados de Goiás, Tocantins e Mato Grosso. (1974).

(6) Programa de Desenvolvimento dos Cerrados - POLOCENTRO (1975), objetivava desenvolver e modernizar a agropecuária do Centro-Oeste e de Minas Gerais, ocupando racionalmente as áreas de fronteira do cerrado e aproveitando-as em escala empresarial. Voltado para médias e grandes propriedades, atuava nos setores de ciência e tecnologia, através do

desenvolvimento de pesquisa e experimentação, de extensão rural, de infraestrutura, da produção e comercialização de insumos básicos para a agropecuária e de estímulo ao florestamento e reflorestamento, tudo isso através de linhas de crédito bastante vantajosas e atrativas para o produtor. Durante a implantação e desenvolvimento do POLOCENTRO (1975/1979) e devido aos seus acertos internacionais para o momento econômico e político do país, o governo brasileiro reiniciou as conversações que já vinham ocorrendo desde o ano de 1974 com agentes do governo japonês que duraram até 1977, quando foram amadurecidos os acordos do projeto. Em 1978 deram início concreto às atividades no cerrado. Foram essas negociações que possibilitaram a criação do PRODECER. Em 1979, o POLOCENTRO foi desativado e os espaços com cerrados dos Estados de Minas Gerais e Goiás passaram a sofrer as ações do PRODECER.

(7) Programa Nacional do Álcool - PRÓ-ÁLCOOL, instituído em âmbito nacional, em 1975, para atender às necessidades de combustível automotivo.

(8) Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados - PRODECER. Iniciado em 1979.

(9) Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas - PROVÁRZEAS, (1981).

(10) Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação - PROFIR, implantado em 1982, tinha como objetivo central incentivar a instituição da moderna irrigação nas áreas do cerrado.

(11) Programa de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia - Tocantins (PRODIAT, 1984).

Os projetos e/ou programas listados,⁹ quando executados como planos pilotos ou de forma definitiva, foram fundamentais nas transformações significativas da base produtiva ocorridas nas últimas seis décadas nos Estados da região Centro-Oeste e nos espaços territoriais¹⁰ com cerrado dos

⁹ Pelo número de programas e projetos se percebe a dimensão da preocupação do Estado e a natureza dos rearranjos produtivos que estavam sendo concertados para os espaços dos cerrados nacionais.

¹⁰ Espaço enquanto um "conjunto de relações realizadas através de funções e formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente... por relações sociais que estão acontecendo diante de nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções... um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual" (SANTOS, 1978, p. 122). Quanto a território, trata-se, fundamentalmente, de um espaço definido e delimitado a partir de relações e do exercício de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas. "O conceito de

Estados de Minas Gerais, Bahia, Tocantins e, mais recentemente, Maranhão e Piauí. As execuções desses programas criavam possibilidades de rápidas mudanças do perfil econômico desses espaços e sua transformação em um dos grandes atrativos para o agronegócio, que engatinhava no país na época de suas concepções.

Dentre esses projetos, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER, foi um programa singular e de grande significância para a consolidação das transformações capitalistas conservadoras no agro brasileiro, não somente por ter atraído produtores e empresas visando a incorporação das áreas de cerrados de forma produtiva, mas também porque sua proposta incorporava um conjunto de proposições e ações consideradas urgentes pelos governos do período.

Considerado de importância estratégica para o processo de modernização e desenvolvimento agrícola no país nos espaços em que foi executado o PRODECER, o público selecionado (empresas, agricultores e cooperativas) contou com um conjunto de instrumentos, desde o crédito rural subsidiado (uma de suas mais importantes ferramentas), seguros agrícolas, preços mínimos, programas de pesquisas agronômicas e extensão rural, além dos incentivos fiscais, inseridos em uma estratégia fundamentada no seguinte tripé: 1) sistema de incentivos financeiros e fiscais, voltado para o aumento da produção e dos investimentos para a melhoria do sistema de comercialização e para a transformação tecnológica; 2) disseminação da adoção de insumos modernos; e 3) desenvolvimento de programas agrícolas dirigidos aos produtos básicos do Centro-Oeste e Nordeste.

O PRODECER: uma proposta de ocupação do cerrado ou para o cerrado

De todos os programas e projetos implementados e executados, o PRODECER foi o mais importante e um dos principais responsáveis por mudanças significativas em parte dos territórios com cerrados da região Centro-Oeste e dos Estados de Minas Gerais, Bahia, Maranhão e Tocantins a partir do início da década de 1970. O programa foi executado em consonância com as diretrizes apresentadas como estratégia para o desenvolvimento agrícola no IIº PND, que priorizavam a ampliação da fronteira agrícola nos cerrados, os incentivos à produção de grãos, a mecanização da produção agrícola e o aumento da entrada de insumos para a produção (fertilizantes e defensivos agrícolas).

território não deve ser confundido com o de espaço ou o de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área” (ANDRADE, 2006, p. 213).

O interesse dos japoneses pelos cerrados brasileiros acontece desde o ano de 1961, quando foi discutida entre os dois países a possibilidade de estudos conjuntos para a execução de um projeto de colonização e aproveitamento dos cerrados do Estado de Minas Gerais. Durante o início da década de 1970, a convite da Organização das Cooperativas de São Paulo, um grupo do ZENCOREN (Federação Nacional das Cooperativas de Compras do Japão) visitou o Brasil com o objetivo de estudar a viabilidade de desenvolver a agricultura. A partir do início da década de 1970, o governo japonês iniciou um processo de discussões e investimentos direcionados aos espaços de cerrados e estabeleceu-se uma nova era de relações nipo-brasileiras com repasses de recursos da Official Development Assistance - ODA.

A concepção e o planejamento do PRODECER tiveram início em 1974. Em 1976, durante a visita do presidente Geisel ao Japão, é assinada entre os dois países uma declaração de intenções (R/D "Record of Discussions"). De 1974 a 1979 foram realizados os estudos preliminares, o planejamento da estrutura do projeto, a formatação do sistema financeiro e a administração do projeto pelos governos e setores privados. No final do governo Geisel (1974-1979) foram definidas as bases do programa de cooperação técnica e econômica que visava desenvolver, em um primeiro momento, o território do sertão do Estado de Minas Gerais e, em 1979, iniciou-se efetivamente a deflagração do programa¹¹ (BRASIL, 2002, p. 2-32).

Com uma conjuntura política no país ainda sob controle das estruturas militares no período, os governos do Brasil e do Japão firmaram, por meio da ODA, acordos de cooperação técnica, cujas quatro modalidades principais foram representadas por a) Cooperação Técnica Projeto-Tipo; b) Estudos para o Desenvolvimento; c) Investimento e Financiamento para o Desenvolvimento; e d) Cooperação Financeira, que financiavam projetos

¹¹ Com o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Japão, foi regulamentado o Projeto Cerrado, que visava promover a cooperação de especialistas japoneses, a doação e instalação de laboratórios e equipamentos, e promover o treinamento de pesquisadores brasileiros no Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado (CPAC) da Embrapa. Em 1978, foi criada a *holding* japonesa JAPAN-BRAZIL AGRICULTURAL DEVELOPMENT CORPORATION (JADECO), sediada em Tóquio, com uma composição acionária em que se destacava a JICA, agência de cooperação vinculada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão, com 80% das ações. Ainda em 1978, em função do Acordo Brasil-Japão, fora criada a *holding* do lado brasileiro, denominada Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial - BRASAGRO, sediada em Belo Horizonte (MG). Em 1978 fora constituída a *joint venture* Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO), formada pelos dois aglomerados BRASAGRO, com 51% de suas ações, e JADECO, com 49%. Sua criação estava prevista na estrutura do programa e passou a ser um órgão coordenador da execução. Desempenhou um papel fundamental na sua execução, indicando cooperativas, seleção de produtores, elaboração de projetos técnicos individuais, orientação e assistência técnica.

voltados para o setor agrícola, na modalidade de empréstimos em moeda japonesa, relacionados, na maioria dos casos, com a implementação da infraestrutura para o sistema de produção agrícola nos cerrados. As cooperações financeiras concentraram-se nas ações técnicas e financeiras ligadas diretamente e indiretamente ao PRODECER, mas não se resumiram nele.

Programa Nipo-Brasileiro: Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados

		PRODECER
Cooperação Financeira		Programa de Irrigação dos Cerrados - PROFIR
		Programa de Eletrificação do Estado de Goiás
Cooperação Técnica		Cooperação Técnica Jica/CPAC
		Estudo de Monitoramento Ambiental
		Pesquisa Conjunta JIRCAS/Embrapa

Fonte: Elaboração do autor. Fonte: Estudo de Avaliação Conjunta - Relatório Geral, nº 48.

No âmbito dos programas de cooperação existente entre países para o setor agrícola da economia, o PRODECER é considerado o mais importante e o de mais longa duração firmado no Brasil. Foram despendidos cinco anos em discussões sobre a sua estrutura e montagem. A partir de 1979 o Programa foi implantado em três fases: PRODECER I Piloto, de 1979 a 1983; O PRODECER II Piloto e PRODECER de Expansão, de 1985 a 1993; e O PRODECER III Piloto, iniciado em 1995 e encerrado em 2001.

PRODECER I - Piloto: 1979 a 1983

Para a execução da primeira fase do programa foram observados os resultados do PADAP, que influenciaram na execução do PRODECER I Piloto, no que se referia aos fundamentos presentes na sua proposta metodológica de colonização agrícola por intermédio de uma cooperativa e apoio estatal na montagem da infraestrutura, na assistência técnica e no

fornecimento de crédito, e do POLOCENTRO, que possibilitou a instalação de uma relativa infraestrutura na região dos cerrados mineiros.

O Projeto Piloto I do PRODECER (Figura 1) foi implementado inicialmente em quatro áreas: Coromandel, Mundo Novo, Iraí de Minas e Entre Ribeiros, no Oeste de Minas Gerais, incorporando uma área de 60 mil hectares, com 92 famílias assentadas, beneficiando agricultores de médio porte (entre 250 e 500 hectares), concedendo créditos para projetos técnicos integrados e para produtores selecionados por cooperativas habilitadas, com base em suas capacidades e competência para trabalhar nas culturas apropriadas ao cerrado.

Figura 1



Fonte: CAMPO/Brasil, 2002.

Conforme Relatório Geral do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Agência de Cooperação Internacional do Japão (2002), as estratégias desta fase incluíam dois tipos de ocupação dos cerrados mineiros: a exploração via assentamento dirigido, com os produtores organizados em cooperativas e associações agrícolas, e a exploração via grandes empresas agrícolas. Em uma área de aproximadamente 70.000 hectares foram implantados quatro projetos de colonização, que ocuparam uma área total de, aproximadamente, 48.315ha e o restante da área (21.000ha) foi destinado às empresas agrícolas. Nessa fase do Projeto,

a CAMPO implantou em uma área de 5.000 hectares de sua propriedade um campo de produção de sementes para atender aos assentados (Quadro 1).

Nos dois modelos testados, colonização e empresa agrícola, considerou-se o primeiro como o mais adequado para o avanço do projeto. Com isso, nas fases seguintes as ações com empresas agrícolas foram interrompidas e intensificaram-se os assentamentos dirigidos.

Quadro 1 - Realizações do PRODECER I - Programa Piloto

Projeto	Localização	Gestão	Produtores	Área - ha
Mundo Novo	Paracatu	COTIA	48	23.000
Coromandel	Coromandel	Ass. Produtores	18	6.000
Iraí de Minas	Iraí de Minas	COSUEL	26	9.000
Entre Ribeiros I*	Paracatu	COOPERVAP	41	10.315
Total I			133	48.315
CDAC	Paracatu	EMPRESA	EMPRESA	10.000
Faz. Coromandel	Coromandel	EMPRESA	EMPRESA	6.000
Curral de Fogo	Paracatu/Unai	CAMPO	Produção de sementes	5.000
Total II				21.000
TOTAL II			135	69.315

Fonte: CAMPO/Brasil, 2002.

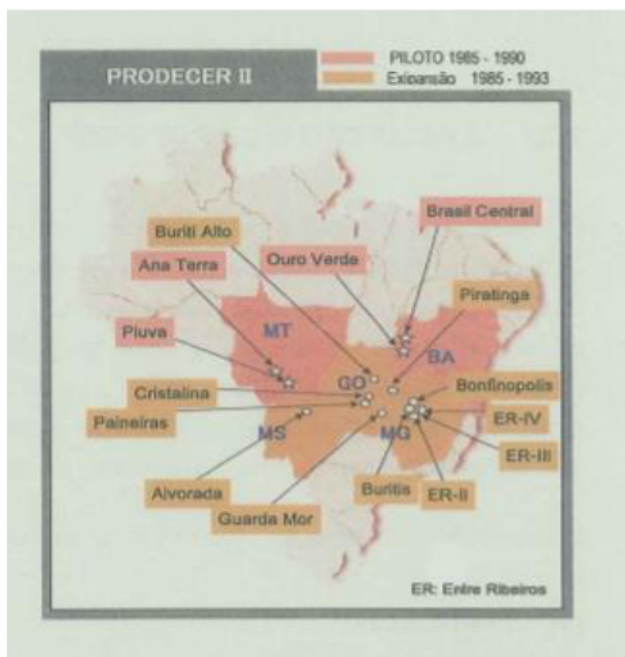
*O Projeto de Colonização Entre Ribeiros I foi realizado isoladamente pelo governo brasileiro, com base na concepção do PRODECER, no momento imediatamente posterior ao término do PRODECER I.

PRODECER II - Piloto: 1985 a 1990 e PRODECER de Expansão: 1985 a 1993

Na sua segunda versão, iniciada em 1985, o programa ampliou sua

área de atuação, incorporando os Estados da Bahia, Mato Grosso do Sul, Goiás e Mato Grosso (Figura 2). Ligava definitivamente, com essas novas ações, a região Centro-Oeste ao cultivo de grãos, seguindo uma estratégia anterior prevista, traçada no IIº PND e incluída nas ações do Programa. O PRODECER II foi executado tendo como base o desempenho do PRODECER I: “Embora sendo bem mais ambicioso do que o PRODECER I no tocante à incorporação de terras, encontrou um contexto mais desfavorável no que diz respeito ao crédito agrícola e aos preços de grãos” (NABUCO *et al.*, 1993, p. 69).¹²

Figura 2



Fonte: CAMPO/ Brasil, 2002.

¹² Estudos financiados com recursos do Banco Mundial e executados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O país vivenciava um ambiente de conturbações, instabilidades políticas e econômicas, com sucessivas introduções e alterações de planos econômicos,¹³ conjugados com mudanças em regras que acarretaram altos encargos financeiros nos financiamentos agrícolas. Os juros dos empréstimos agrícolas começaram a ser indexados pelas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN) com correção real. Mesmo assim, o modelo e a proposta de ocupações das fronteiras agrícolas de cerrados onde o PRODECER contava com ações continuaram atrativos, muito devido ao fato de que, nesses espaços, o programa oferecia uma linha de crédito e de recursos para a aquisição de terras e investimento sem condições vantajosas,¹⁴ assistência técnica e promessas de melhorias de infraestrutura física e de apoio à produção e à comercialização.

Nessa segunda fase, o programa foi subdividido em duas etapas. A primeira, considerada como de áreas-piloto, em espaços de cerrados com condições naturais diferenciadas, nos Estados de Mato Grosso e Bahia, implementada em quatro projetos com ações em áreas consideradas piloto e em espaços de cerrados, com condições naturais diferenciadas nos Estados de Mato Grosso e Bahia (Quadro 2).

Quadro 2 – PRODECER II - Etapa Piloto: 1985 a 1990

Projeto	Localidade	Gestão	Produtores	Área - ha
PC Ouro	Formosa R. Preto -	COTIA	48	16.404
PC Brasil	Formosa R. Preto -	COACERAL	38	15.028
PC Piúva	Lucas R. Verde - MT	COOPERLU	39	16.717
PC Ana Terra	Tapurah- MT	COOPERCA	40	18.600

Fonte: BRASIL, 2002.

Para sua execução, diante da dimensão que o programa começou a ganhar nacionalmente, algumas das decisões estabelecidas a partir das experiências adquiridas na primeira fase foram postas em prática. As duas principais foram: a sede administrativa da CAMPO foi transferida de Belo

¹³ Durante a década de 1980, houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, 11 índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, 14 políticas salariais, 18 modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e 19 decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal.

¹⁴ Muitos dos endividamentos contraídos pelos produtores de grãos que chegaram aos cerrados baianos no início da sua dinâmica moderna, com o PRODECER II, ainda estão sem solução.

Horizonte para Brasília, a fim de posicioná-la estrategicamente, com o objetivo de diminuir as pressões sofridas pelo programa; e o processo de aquisição de terras para os produtores selecionados.¹⁵ A seleção de produtores e a assistência técnica, entre outras atividades especiais, deixaram de ser função da CAMPO e essas ações foram transferidas para cooperativas¹⁶ que passaram a fazer parte do programa.

A segunda etapa de expansão do PRODECER II foi executada concomitantemente à primeira etapa, numa área de aproximadamente 139.000ha, com recursos e financiamentos para projetos em 11 áreas localizadas nos Estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul (Quadro 3). Esse processo de execução e essa concomitância ocorreram porque foi avaliado pela Coordenação do Programa que seriam passíveis de aplicação os resultados obtidos nas áreas do PRODECER I.

Quadro 3 - PRODECER II - Etapa Expansão: 1985 a 1993

Projeto	Localidade	Gestão	Produtores	Area - ha
PC Entre Ribeiros II	Paracatu - MG	COOPERVAP	28	10.843
PC Entre Ribeiros III	Paracatu - MG	COOPERVAP	20	5,953
PC Entre Ribeiros IV	Paracatu - MG	COOPERVAP	10	3.984
PC Bonfinópolis	Bonfinópolis- MG	FEMECAP	49	16.588
PC PIRATINGA	Formoso - MG	COOPERTINGA	53	20.643
PC Buritis	Buritis - MG	COOPAGO	42	17.004

¹⁵ Muitos desses produtores selecionados para serem colonos nas áreas do Projeto eram oriundos dos Estados da região Sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Denominados "Gaúchos", se deslocaram para os espaços de cerrados, principalmente, da região Centro-Oeste e da região Oeste da Bahia, depois de perderem suas terras com as construções de barragens e/ou devido aos processos de transformações conservadoras que o setor agrícola vivenciou na região Sul do Brasil durante a década de 1970.

¹⁶ No caso das terras adquiridas pelas cooperativas, elas seriam revendidas aos colonos, que receberiam empréstimos específicos dos bancos oficiais para a sua aquisição. Nos documentos oficiais, o processo seletivo dessas cooperativas teve como base a situação financeira, a experiência com grãos, o nível técnico e a capacidade de montagem de estrutura administrativa com silos, armazéns, unidades beneficiadoras de sementes, máquinas para pré-limpeza, escritórios, balanças rodoviárias etc. nos espaços em que o programa estivesse atuando.

PC Guarda Mor	Guarda Mor- MG	COOPSUBRA	37	11.916
PC Paineiras	Ipameri - GO	COCARI	29	8.274
PC Cristalina	Cristalina - GO	COCARI	16	6.115
PC Buriti Alto	Alto Paraíso-GO	COPACEN	40	15.615
PC Alvorada	Água Clara - MS	CAMAS	56	22.001

Fonte: BRASIL, 2002.

O PRODECER I e II desenvolveu ações em uma área superior a 200 mil hectares, em 19 projetos de assentamentos, distribuídos entre os Estados de Minas Gerais (11 projetos), Goiás (três), Mato Grosso (dois), Bahia (dois) e Mato Grosso do Sul (um).

Para Nabuco, no Relatório Final de Avaliação (Brasília: IPEA, 1993), a importância quantitativa do PRODECER II no compute geral da produção de grãos no Centro-Oeste do Brasil foi reduzida, mas seu papel qualitativo e pioneiro foi precursor e fundamental. As condições de implantação dos projetos, em relação ao padrão tecnológico e fundiário e à seleção das áreas, seleção dos colonos e seleção das operações físicas de implantação foram de grande importância para a expansão da cultura da soja e da expansão da ocupação dos cerrados.¹⁷

Devido ao fato do IPEA ter realizado uma avaliação dessa fase do PRODECER com uma visita *in loco* às áreas em que os projetos foram executados, é possível afirmar também que as experiências indicaram que a superfície de área útil dos lotes (320ha) revelou-se insuficiente. Quanto à seleção dos produtores, a não obediência aos critérios estritamente técnicos estabelecidos anteriormente contribuiu para a existência de disparidades entre os produtores e baixa compreensão do sentido do projeto.

Relacionado às questões no que se refere à atuação das cooperativas foram constatadas na avaliação do IPEA duas situações. A primeira se tratou do fato que, quando constituídas localmente, o programa contribuiu para o

¹⁷ Essa avaliação do IPEA considera que, nessa etapa do programa, em relação ao padrão tecnológico e fundiário e à seleção das áreas, foi adotada a experiência dos *farmers* norte-americanos (colonos com experiência agrícola e gerencial, e utilização de insumos e maquinarias modernas). Penso ser esta uma conclusão equivocada, entender que esse núcleo de produtores selecionados em um processo com vícios teria o mesmo papel transformador dos *farmers* norte-americanos na mudança da base técnica da agricultura dos cerrados nacionais.

aumento do seu capital social, o que possibilitou em muitos casos crescerem além do projeto, criando relacionamentos conflituosos com os produtores.

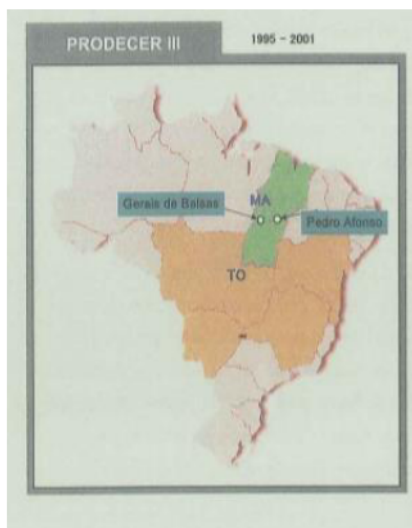
Uma segunda situação se tratava das cooperativas com sede em espaços fora dos estados ou municípios onde o projeto estava sendo executado. Nesses casos a relação com os produtores variou conforme a importância de cada projeto. Eram instalados entrepostos comerciais que eram rígidos nas exigências contrárias à introdução de cultivos alternativos à soja.

Outro aspecto que fez parte da avaliação foi a possibilidade da implantação futura dos sistemas de irrigação nos lotes com a perspectiva de criar maior estabilidade da unidade produtiva. Essas avaliações e seus resultados serviram como referências para a execução da etapa seguinte do PRODECER.

PRODECER III Piloto: 1995 - 2001

Com a tendência já presente nas fases anteriores de incorporar áreas em direção ao norte do cerrado brasileiro, no início da década de 1990 os governos brasileiro e japonês acordaram sobre as possibilidades de continuidade e ampliação do programa, com a constituição do PRODECER III; primeiro como um Projeto Piloto, que teria suas ações executadas nos Estados de Tocantins e Maranhão a partir de 1995 (Figura 3).

Figura 3



Fonte: CAMPO/ Brasil, 2002.

Essa nova etapa representou a continuidade de um trabalho destinado a incorporar novas áreas de cerrados no Brasil à atividade agropecuária moderna fora do eixo e proximidade da região Centro-Oeste do país. Foram incorporados nessa etapa dois espaços com cerrados, em dois projetos de 40.000ha, com 40 produtores assentados em cada um, nos municípios de Balsas (sul do Estado do Maranhão) e Pedro Afonso (Estado de Tocantins).

A execução da terceira fase do Programa contou com as avaliações e os resultados cumulativos das Fases I e II,¹⁸ teve como um dos seus objetivos a consolidação de tecnologias de administração rural e introduziu, nas áreas do projeto, a prática da irrigação.¹⁹ Tratava-se de uma decisão vista como fundamental para a estabilização econômica e administrativa da propriedade desde o PRODECER II, quando das avaliações do projeto executado nos cerrados baianos. Outra diferença marcante nessa nova fase foi a definição de que cada lote do projeto contaria com 1.000ha, cerca de 2,5 vezes a área dos lotes dos produtores que fizeram parte das fases I e II, que foram de 400ha no PRODECER Piloto I, 410ha no PRODECER Piloto II e 350ha no PRODECER Expansão.

Os recursos necessários alocados pelos dois países para a execução do programa nessa terceira fase foram de 60% do lado japonês e 40% do lado brasileiro, diferente do ocorrido nas duas fases anteriores, em que o percentual de alocação de recursos foi de 50% para cada país. Foram mantidas as atividades e funções da CAMPO.

Esboço do crepúsculo ou “O senhor ache e não ache. Tudo é e não é...” (Guimarães Rosa)

Durante os anos de negociações, de implantação e das três fases de execução do PRODECER, as relações Brasil/Japão se expandiram e consolidou-se um conjunto de crenças associadas à ordem do capital internacional, que afirmava que os espaços de cerrados no Brasil seriam uma das “novas terras prometidas” rumo ao apogeu dos agronegócios.

¹⁸ Nas avaliações realizadas pelo Ministério da Agricultura sobre as três etapas executadas do programa foram avaliadas o início de acertos para o plano de expansão do Programa que iria atingir os Estados do Piauí, Pará e Rondônia. Porém essa ampliação não ocorreu.

¹⁹ Desde o início da década de 1980 que o governo federal buscou alternativas, com o incentivo ao uso da técnica de irrigação nas áreas de cerrados, visando aumentar a produtividade nessas áreas e garantir mais de uma safra por ano. Duas dessas primeiras iniciativas: o lançamento do Programa de Financiamento de Equipamentos para a Irrigação (PROFIR); e o lançamento do Programa Nacional de Irrigação (PRONI). O primeiro contou com empréstimos e financiamentos japoneses.

Para que isso fosse encaminhado, as ações do programa deram considerável impulso à agricultura das regiões Noroeste do Estado de Minas Gerais, do Oeste da Bahia, do Sul do Maranhão e no Estado do Tocantins, bem como de áreas com cerrados dos territórios dos Estados da região Centro-Oeste do país.

O PRODECER representou uma nova forma de intervenção no campo, com o apoio das estruturas e instituições de Estado no direcionamento da ocupação e criação de uma nova fronteira agrícola no país. O Estado ficou imbuído de constituir instituições, traçar e executar um conjunto de ações, programas, projetos e definições de natureza política que exercessem o papel de criar bases para a acumulação capitalista nos setores agrícolas nacionais. Organizadas com ampla participação de outros setores do sistema – o financeiro e o industrial – essas ações ganharam relevo porque a agricultura nessas áreas passou a desempenhar uma importante função econômica, “não tão importante por ser nova, mas por ser qualitativamente distinta” (OLIVEIRA, 1976, p. 15) de tudo o que vinha ocorrendo nos espaços agrícolas do país até o início da década de 1970.

Foram constantes os acirrados conflitos políticos em torno do programa desencadeados na época da sua implementação na década de 1980, muito devido à conjuntura política adversa às organizações dos movimentos populares. Entidades da sociedade civil, como a Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), as Comissões Pastorais da Terra (CPT),²⁰ os sindicatos, as associações de trabalhadores no campo e alguns parlamentares de oposição ao governo militar chamavam a atenção para a natureza, características e resultados que aconteceriam nos espaços de cerrados, principalmente ante a profunda desorganização territorial que um programa com tais dimensões poderia causar e pela falta de debates com a sociedade civil sobre seus objetivos. Independentemente desses questionamentos, o programa seguiu em frente e foi um dos protagonistas centrais no redirecionamento do processo de ocupações que avançava nos cerrados e que se consolidou com uma efetiva participação das grandes corporações internacionais vinculadas aos agronegócios.

Passados mais de 30 anos do início da sua execução em 1979, é inquestionável que o PRODECER ajudou a criar uma nova territorialização nos cerrados dos Estados de MG/GO/MT/MS/BA/MA/TO com a moderna agricultura. Contribuiu para a sua expansão

²⁰ A Igreja católica desempenhava no período um importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exercia influência na conceituação do direito da propriedade fundiária. (DELGADO, 2005)

e foi um dos responsáveis pela natureza do seu desenvolvimento, assentado sobre uma produção agrícola moderna, com o apoio e os beneplácitos das políticas públicas concebidas pelos governos, em que as suas necessidades relacionais, tais como mecanização agrícola, maior consumo de fertilizantes e defensivos, utilização de tecnologia de ponta em uma agricultura de precisão com características produtivistas, transformaram-se em sinônimo de modernidade.²¹

Um dos seus atrativos foi o fato de ter sido um programa especial, com linhas de financiamentos bem mais vantajosas para os produtores selecionados que as linhas de créditos presentes para agricultores que estavam produzindo em outros espaços agrícolas do país. Por isso, as características dos financiamentos do programa, aliadas às presentes na sua concepção, o fizeram bastante atraente para inúmeros produtores que se deslocaram para esses espaços, pois oferecia terras “disponíveis” e oportunidades com a expansão da fronteira agrícola, que enfrentava restrições no Centro Sul e dificuldades de penetração na Amazônia.

Os recursos aplicados no programa foram estimados em US\$ 553 milhões nas três fases: PRODECER I: US\$ 60 milhões; PRODECER II: US\$ 375 milhões; PRODECER III: US\$ 118 milhões. Conforme o Relatório Geral nº 48 (Brasília, janeiro de 2002), os resultados desses investimentos possibilitaram a criação de 20 mil novos postos de trabalho diretos e a criação 40 mil postos de trabalho indiretos. Ocupou 350 mil hectares, se somadas as áreas do projeto nos sete estados onde se desenvolveu, e assentou 717 produtores de um total planejado de 760 (BRASIL, 2002).

Se compararmos a área total de cerrados que foi ocupada nas três fases do PRODECER (3,5% da área de cerrados aberta a exploração agrícola) com a área total dos cerrados brasileiros (204 milhões de hectares), dos quais 24 milhões são considerados área protegida (12%), podemos chegar à conclusão de que a ação do PRODECER foi significativa não pelo tamanho da área ocupada pelos produtores selecionados pelo projeto, mas sim porque, a partir de uma estratégia bem delineada, teve um grande potencial em proporcionar um efeito demonstrativo e multiplicador de um novo modelo agrícola de ocupação dos cerrados, contribuindo de forma significativa nos últimos 30 anos pelas mudanças

²¹ O tema e o conceito da modernidade a que nos referimos nesse artigo estão profundamente comprometidos com o do progresso. Trata-se, para José de Souza Martins (2000), de uma preocupação presente nos projetos de reprodução dos modos de vida das sociedades ricas, sendo, sobretudo, um tema europeu. Enquanto projeto, a modernidade teria a pretensão de abranger unidades globais de intercâmbio econômico e político, e foi construída sobre uma série de antagonismos estruturais, percebidos até mesmo por alguns dos seus formuladores.

introduzidas nesses espaços, criando fazendas de grande porte, articulando agricultores vinculados às cooperativas, oferecendo suporte empresarial e capacitando os mesmos na perspectiva da utilização das novas tecnologias intensivas em capital, a fim de alcançar o aumento da produção agrícola.

Não foi o único programa responsável pelas mudanças introduzidas na região nos últimos 30 anos, porém sua contribuição foi certamente significativa na evolução do percentual de participação da soja, milho, café e algodão dos cerrados na produção nacional. Em 25 anos, como resultado de diversos planos, projetos e programas para os cerrados, o Brasil teve ampliada sua área de produção de soja em 38 vezes, passando de 430 mil toneladas, em 1975, para 16,66 milhões de toneladas, em 2000, enquanto a área de plantio aumentou quase 20 vezes, crescendo de 330 mil hectares para 6,45 milhões de hectares no mesmo período. Processo que foi possível devido à difusão das técnicas de pesquisa agrícola, a uma maior homogeneização do processo de produção agrícola em torno de um conjunto compartilhado de práticas agronômicas e de insumos industriais genéricos, e ao incremento via pacotes tecnológicos oferecidos pelas multinacionais de grãos.

Alvo de muitas discussões, principalmente na atual conjuntura em que, a partir dos diversos aprimoramentos e adaptações às novas realidades estruturais que se apresentam nos processos de ocupação daquelas regiões, a metodologia e os princípios que nortearam o programa durante suas três fases de execução vêm sendo de fundamental importância no processo de ampliação das fronteiras agrícolas dos cerrados do MATOPIBA.²²

O PRODECER vem sendo, ao longo das três últimas décadas, objeto de estudos de cientistas sociais, economistas, instituições de ensino e pesquisa das mais diversas universidades e centros de pesquisa do país. Parte dos estudos publicados pelos centros acadêmicos, mesmo trazendo compreensões teóricas e intelectuais interessantes sobre as transformações no agro nacional, têm-se poupado de realizar o debate sobre seus acertos e/ou erros no que diz respeito ao que foi o objetivo central do projeto: trazer novos agricultores a se instalarem nos cerrados e a demonstrar a

²² Para a Embrapa, o que diferencia o atual processo de ocupações dos espaços de cerrados dos Estados do Piauí, do Maranhão e do Tocantins do que ocorreu no final da década de 1970 e início da década de 1980, em cerrados dos Estados da região Centro-Oeste do Brasil, de Minas Gerais e Oeste da Bahia, é que, no caso do processo de ocupação desses espaços, salvo algumas exceções, não ocorrerem desmatamentos significativos e sim mudanças no uso e na condição fundiária das terras (Embrapa, 2014).

capacidade produtiva desses espaços. Centram-se sempre nos equívocos, segundo os estudos, presentes na concepção do programa, que trata os espaços de cerrados como “vazios” antes da chegada da moderna agricultura, e que o programa, ao expandir seu modelo de ocupação agrícola nos cerrados, foi um dos principais responsáveis pela desorganização da agricultura familiar naquelas áreas e pelo desgaste ambiental por que vêm passando suas riquezas naturais.

No primeiro caso, os documentos oficiais do período, Iº e IIº PNDs, os textos contemporâneos que fundamentavam a criação dos Programas e Projetos Especiais elaborados pelo governo federal para a região, já apresentavam uma perspectiva e uma concepção de que, para esses espaços de cerrados, não seriam criadas as condições para o reconhecimento, por parte do Estado, da existência de diversos segmentos sociais rurais voltados à agricultura familiar. Os programas, projetos e ações governamentais para esses espaços não tinham nas suas diretrizes contemplar esse público. A estratégia oficial, inclusive, valorizava a ocupação desses espaços de forma rarefeita para justificar o modelo de exploração da nova fronteira através de estabelecimentos agrícolas com grandes extensões.

O argumento de despovoamento da região, embora sob a aparência de possível condicionamento para uma proposta de ocupação com a moderna agricultura, constituiu, de fato, justificativa de uma ação que passou a fazer parte dos planos geoeconômicos e políticos do Estado. Neles, fundou-se uma proposta de redefinição territorial desses espaços, que passaram a ter incorporadas muitas das características da revolução agrícola moderna, a partir dos atrativos fiscais e financeiros liberados pelo Estado, onde novos segmentos sociais surgiriam, criando para eles uma funcionalidade diferente daquela anteriormente dominante.

O segundo caso é atribuir ao projeto uma responsabilidade maior que seu tamanho e sua dimensão pelo desgaste ambiental que vem ocorrendo com as riquezas naturais dos cerrados. Entendemos que enunciar ou aceitar essa afirmação é insistir em desconhecer as características e a natureza do modelo de Estado que se constituiu no país a partir de 1968, e que se preservou até a constituição de 1988. Nesse modelo, os processos decisórios eram particularmente difíceis de serem conduzidos em razão da precariedade e da insuficiência de informações e da baixa confiabilidade dos dados disponíveis referentes às questões ambientais. As iniciativas dos produtores e dos agentes do programa tinham seu processamento submetido a um conjunto de regras que poderiam ser previamente institucionalizadas ou não. Tudo em consonância com o

modelo político e econômico do período para a expansão da fronteira agrícola nacional. As manifestações que ali se concretizavam eram resultantes de um processo de expansão do capital, que, para os territórios agrícolas de países periféricos, desenvolve e traz nas suas ações, além de uma história de destruição do meio físico, traz no seu modelo uma proposta de desestruturação das relações sociais remanescentes desses espaços. São processos que contam com um sistema de reprodução sociometabólica com “limites intrínsecos ou absolutos, que não podem ser transcendidos sem que o modo de controle prevalecente mude para um modo qualitativamente diferente” (MÉSZÁRO, 2002, p. 216). Nesse sentido, no que se refere às questões ambientais, o que fez o público beneficiado pela execução do projeto foi se aproveitar das brechas criadas pelas estruturas de poder do Estado (união e federações) e sua complacência com as ações do programa e do modelo agrícola que se instaurava.

Nas duas situações, o processo de implementação do PRODECER foi parte do processo de expansão dos cerrados nacionais e das articulações presentes no Estado para a sua ocupação, que nos seus objetivos estão intimamente relacionados com o perfil dos projetos de intervenções estatais e suas possibilidades de interpretar os processos atinentes ao meio rural do período (LEITE, 2005). Isso porque o modelo não foi dado pelo Projeto, já que era parte de um plano nacional definido, em que os novos atores e setores emergentes, que se candidatavam ou eram “eleitos” para ocupar os cerrados nacionais com a moderna agricultura, a partir da liberação de créditos fáceis e condições de status diferenciadas no agro, deveriam ajustar-se aos pacotes tecnológicos e aos interesses das corporações internacionais vinculadas ao agro a partir das condições objetivas que estavam sendo criadas no período de incorporação das atividades agrárias brasileiras à dinâmica industrial, comercial e financeira que passaria a prevalecer no país.

E, com isso, esses estudos terminam por não apresentar em suas análises, com a profundidade necessária ao tema, algumas situações do domínio das ciências sociais que muito ajudariam a compreender parte dos processos das profundas transformações por que vem passando o campo no Brasil, com a totalidade de suas diversidades econômicas e sociais, principalmente os processos que envolvem e são consequência das características das ações da modernização conservadora que permitiram que se delineassem nesses espaços um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe

ainda para seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial.

Considerações finais

O PRODECER foi o principal entre os projetos geopolíticos de intervenções e programas, pensado e concebido a partir de 1974 de intervenção no agro nacional. Pensado entre os governos do Brasil e do Japão, foi, a partir dos seus métodos e concepções, um dos que mais contribuiu para mudanças na paisagem e no perfil econômico e social, transformando os cerrados no principal polo de crescimento da agricultura brasileira dos últimos 40 anos. O projeto se moveu e se estruturou em um espaço geográfico que se consolidou como a mais importante fronteira agrícola do século XX constituída no Brasil, e seus fundamentos ainda se reproduzem no século XXI, na constituição de novas fronteiras agrícolas e nas relações internacionais do país.

O Programa viabilizado estava em consonância com o projeto de modernização conservadora presente na concepção e no projeto de Estado e Sociedade que ganhava impulso e se firmava como tentativa de solucionar questões, dilemas e contradições que sempre se fizeram presentes no meio rural do país. Foi ressonância desse quadro e seu papel foi o de contribuir com uma metodologia própria nos processos e na conformação de arranjos territoriais nos cerrados, com a produção e constituição de uma nova geografia nesses espaços de “*belts* modernos e de novos *fronts* no Brasil” (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 119), densificados e tecnificados com uma modernização em manchas, em áreas descontínuas e especializadas, espaços que têm uma expansão limitada pela posição subordinada da produção local nos circuitos comerciais ou industriais internacionais.

A partir dos processos constituídos com ações do PRODECER e visando construir diálogos e agendas de pesquisas, a nossa conclusão é composta de situações e questões possíveis de investigações, construídas em experiências e pesquisas sobre as dinâmicas agrícolas presentes nos cerrados do país:

(1) As alianças explícitas de segmentos locais nos espaços em que o projeto foi implantado com segmentos e parcelas das novas estruturas sociais e empresariais, que chegavam a esses espaços. Situações que permitiram nos processos de modernização que se delineavam nesses espaços um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador. Nesse pacto as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial foram reassimiladas em programas e projetos

especiais, os quais garantiram ao latifúndio a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa da nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural (DELGADO, 2005, p. 61).

(2) Os discursos e as práticas que envolvem as disputas políticas pela apropriação da representatividade política eleitoral desses territórios.

(3) As questões e os conflitos sociais e culturais que são latentes e muitas vezes “fulanizados” e individualizados nos cerrados; situações que vêm produzindo a existência de profundos embates culturais e apartações nos cerrados da Bahia e do Piauí, como exemplo.

(4) Os modelos e as estruturas organizativas dos agricultores considerados modernos e suas crises, principalmente aquelas por que passaram as organizações cooperativas que participaram do início da implantação do programa, uma das essências da proposta governamental.

(5) O grau de endividamento dos produtores que se instalaram nos espaços e áreas de atuação do programa e as várias renegociações que vêm ocorrendo, patrocinadas pelos diferentes governos; e por último;

(6) Um perfil de parte da bancada ruralista constituída e organizada no Congresso Nacional oriunda dos espaços onde o PRODECER foi executado. Que mantém e defendem, de forma contraditória e irracional como prática, a defesa das relações de trabalho e trabalhadores com relações de trabalho análogas ao trabalho escravo.

A ação do PRODECER foi significativa não pelo tamanho da área que foi ocupada pelos produtores do Projeto e sim a partir de uma estratégia delineada, que teve um grande potencial em proporcionar efeitos demonstrativo e multiplicador de um novo modelo agrícola de ocupações dos cerrados, contribuindo de forma significativa nos últimos 30 anos pelas mudanças econômicas e sociais nos seus espaços territoriais, criando fazendas de grande porte, articulando e vinculando agricultores aos processos de apropriação capitalistas, oferecendo suporte empresarial e capacitando os mesmos na perspectiva da utilização das novas tecnologias intensivas em capital, a fim de alcançar o aumento da produção agrícola.

O seu modelo se tornou fonte de inspiração nessas duas primeiras décadas do século XXI para os processos de ampliação da fronteira agrícola nos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que compõe o território do MATOPIBA. E foi a partir da sua lógica e experiência acumulada que tornou possível a criação de um Programa de Cooperação Triangular envolvendo três países (Moçambique, Brasil e Japão) com o Projeto Pró-Savana, que pretende desenvolver a agricultura de grãos nas savanas tropicais de Moçambique, na África. A implantação e o

financiamento desse programa em Moçambique, assim como o PRODECER no Brasil, tiveram seus estudos financiados pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional – JICA.

Conhecer e analisar os acúmulos e as consequências do PRODECER também possibilita repensar o papel das políticas públicas de desenvolvimento regional e territorial. Ainda que possa parecer anacrônica para muitos na atual conjuntura.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, M. C. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M.L. (Orgs). *Território Globalização e Fragmentação*. São Paulo: HUCITEC, 2006.
- BAHIA. Governo do Estado. *Ocupação econômica do Oeste: Programa Básico*, Salvador, [s.n.], 1980.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC). *Programa de desenvolvimento dos cerrados: pré-seleção de áreas*, Salvador, Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, jul. 1983. CAR. PRODECER II, (versão preliminar).
- _____. *Política de desenvolvimento regional para o oeste da Bahia*. Salvador, Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional”, 1993. 75 p. (Cadernos CAR, 1).
- _____. *Oeste da Bahia: perfil regional: Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS)*. Salvador, Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, 1995. (Cadernos CAR, 8).
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Departamento de Desenvolvimento Rural (DERUR). Subsídios a uma política de financiamento agrícola para os cerrados nordestinos, versão preliminar. Fortaleza, [s. n.], out. 1991.
- BEATRIZ, H.; PALMEIRA, M.; Palmeira, LEITE, S. P.. Sociedade e Economia do ‘Agronegócio’ no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – v. 25, n. 74, out. 2010.
- BRASIL. Acordo de empréstimo externo: celebrado entre Agência de Cooperação Internacional do Japão e Banco Central do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, set. 1979.
- BRASIL. Ministério da Agricultura. Coordenadoria de Assuntos Econômicos. Avaliação do programa: Cooperação Nipo-Brasileira para

- desenvolvimento dos Cerrados, versão preliminar. Brasília: PRODECER, mai. 1982.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Agência de Cooperação Internacional do Japão. Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados. Estudo de Avaliação Conjunta - Relatório Geral, nº 48, Brasília, jan. 2002, p. 2-32).
- BUAINAIM, Antônio Márcio. Trajetória recente da política agrícola brasileira, Trabalho de Consultoria para o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Campinas: [s. n.], fev. 1997.
- CPT - GOIÁS: o projeto Cerrado: as multinacionais da agricultura brasileira. Um caso concreto. *Cadernos do CEAS*, Salvador: n. 71, p. 44-49. jan./fev. 1981.
- CUNHA, Aécio S. (Coord.). *Uma avaliação da sustentabilidade da agricultura nos cerrados*. Brasília: IPEA, 1994. 254p.
- DELGADO, Guilherme Costa, Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da economia brasileira. Campinas: UNICAMP, 1984. (Tese de Doutorado Disponível no Portal da UNICAMP).
- _____. *A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003* (2005). In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, p. 51-90.
- EMBRAPA, Nota Técnica 1, Campinas, mai. 2014.
- FIORI, J. L. O Nó Cego do Desenvolvimento Brasileiro, *Novos Estudos Cebrap*, nº 40, nov. 1994, p. 117-24
- GALINDO, Osmil; SANTOS, V. Monteiro dos. Centro-Oeste: Evolução recente da economia regional (1995". In: *Federalismo no Brasil - desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, FUNDAP/ EDUSP, p. 157 - 194.
- GOODMAN, D.; SORZ, B.; WILKINSON, J. A apropriação industrial do processo de produção rural. In:_____. *Da lavoura às biotecnologias*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- GRAZIANO, José da Silva. *A modernização dolorosa*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
- _____. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP. 1996.
- GRAZIANO, X.; NAVARRO, Z.. *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os descaminhos futuros da agropecuária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2015.
- HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão, In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo

- César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995, p. 165-206.
- _____. “‘Gaúchos’ e baianos no ‘Novo’ Nordeste: entre a globalização econômica e a reinvenção das identidades territoriais”, In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.), *Questões atuais de reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1996. p. 367-415.
- _____. *Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense. 1977.
- LEITE, S. P. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro, *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, 2005, p. 280-332.
- HARVEY, David. *Os limites do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- KAGEYAMA, Ângela. Novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais, In: DELGADO, Guilherme *et al.* (Orgs.), *Agricultura e políticas públicas brasileiras*. Brasília: IPEA, 1990. (Relatório, n. 127).
- MARTINE, George. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. Brasília: IPLAN/IPEA, 1989. (Texto para Discussão, 15).
- MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala*. São Paulo: HUCITEC, 2000.
- _____. *Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano*. São Paulo: Contexto, 2014.
- MATTEI, L. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, supl. 1, Brasília, 2014.
- MÉSZAROS, Istvaán. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MINAS GERAIS. Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG). Avaliação sócio-econômica do programa de desenvolvimento dos cerrados, Anexo ao 1º Relatório, Belo Horizonte, [s. n.], out. 1981.
- MÜLLER, Geraldo. Agricultura e industrialização do campo do Brasil. *Revista de Economia Política*, [s. l.], v. 2/2, n. 6, abr./jun. 1982.
- _____. As ambivalências da modernização agrária. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 21, jul. 1988.
- _____. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo: HUCITEC, 1989.
- NABUCO *et al.* Avaliação do PRODECER II. Relatório Final, Brasília, IPEA, 1993. OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão*

- dualista, 2ª. ed., São Paulo: Brasiliense/Edições/CEBRAP, 1976. (Seleção CEBRAP, 1. Questionando a Economia Brasileira).
- _____. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 27, p. 67-92, jul. 1990.
- OLIVEIRA, Nelson. O capitalismo no oeste da Bahia. *Cadernos do CEAS*. Salvador, n. 86, p. 22-36. jul./ago.1983.
- RIZZO, de Oliveira, Eliézer. *As forças armadas: política e ideologia no Brasil, 1964-1969*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- SAN MARTIN, Paulo; PELEGRINI, Bernardo. *Cerrados: uma ocupação japonesa no campo*. Rio de Janeiro: CODRECI, 1984.
- SANTOS, C. C. M. *Impactos da modernização da agricultura no oeste baiano: repercussão no espaço do cerrado a partir da década de 80, 2000*, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- _____. Oeste da Bahia: Modernização com (des)articulação econômica e social de uma região. Clóvis Caribé Menezes dos Santos, Salvador, 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FFCH, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- _____. O espírito do capitalismo na ocupação dos cerrados brasileiros nos estados da Bahia e do Piauí. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, v. 8, p. 229-253, 2015.
- _____. “O espírito do capitalismo na ocupação dos cerrados da Bahia e do Piauí.” 1ª. ed. Feira de Santana: Editora da UEFS, 2015, v. 1, 214 p.
- _____.; Raquel (Orgs.) (2012). *Oeste da Bahia: trilhando novos e velhos caminhos do Além São Francisco*. Feira de Santana: Editora da UEFS, 2012.
- SANTOS FILHO, Milton (Coord.). *O processo de urbanização no Oeste Baiano*. Recife: SUDENE, 1989. (Série de Estudos Urbanos, 1).
- _____.; FERNANDES, Ana; ALMEIDA, Paulo Henrique. A modernização do campo nos cerrados baianos. *Espaço&Debates* v. 8, n. 25, p. 63-75. São Paulo, 1988.
- SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: HUCITEC, 1978.
- _____.; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Record, 2001.
- SOLINÍS, G. O que é o território ante o espaço? In: RIBEIRO, M. T. F., MILANI, C. R. S. (Orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- SZMRECSÁNYI, T. Análise de economia agrícola, *Cadernos de IFCH*. Campinas: UNICAMP, v. 7, jul. 1983.

- _____. História econômica, teoria econômica e economia aplicada”, *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 2, n. 3., jul-set., 1992.
- WEGNER, Robert. *A conquista do Oeste – a fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda*, Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

SANTOS, Clóvis Caribé dos. Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER: um espectro ronda os cerrados brasileiros. *Estudos Sociedade e Agricultura*, outubro de 2016, vol. 24, n. 2, p. 384-416, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER: um espectro ronda os cerrados brasileiros*). O objetivo deste trabalho é tecer considerações e interpretações sobre o processo de implantação e execução do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER, seu significado, caminhos e estratégias percorridas e suas consequências desde sua implantação. Principal entre os projetos geopolíticos de intervenções e os programas, pensado e concebido a partir de 1974 entre os governos do Brasil e do Japão, foi, a partir dos seus métodos e concepções, um dos que mais contribuiu para mudanças na paisagem e no perfil econômico e social, transformando os cerrados no principal polo de crescimento da agricultura brasileira dos últimos 40 anos. O projeto se moveu e se estruturou em um espaço geográfico que se consolidou como a mais importante fronteira agrícola do século XX, constituída no Brasil, e seus fundamentos ainda se reproduzem no século XXI, na constituição novas fronteiras agrícolas e nas relações internacionais do país.

Palavras-chave: fronteira agrícola, PRODECER, modernização conservadora, cerrados.

Abstract: (*Japanese-Brazilian Cooperation Program for Development of the Cerrados-PRODECER: a specter circles over Brazil's cerrados*). The objective of this study is to provide considerations and interpretations of the process of implementation and execution of the Japanese-Brazilian Cooperation Program for the Development of the Cerrados – PRODECER, its implications, paths and strategies followed and its consequences since implementation. Chief among the geopolitical project

interventions and programs conceived and designed starting in 1974 between the governments of Brazil and Japan, it was one of those which most contributed, with their methods and conceptions, to changes in the landscape and in the region's economic and social profile, transforming the cerrados into the principal growth pole of Brazilian agriculture over the past 40 years. The project operated and was structured in a geographic area that established itself as the most important agricultural frontier of the twentieth century, constituted in Brazil, and its foundations are still being reproduced in the twenty-first century, through the constitution of new agricultural frontiers and in the country's international relations.

Keywords: agricultural frontier, PRODECER, conservatrice modernization, cerrados.

Recebido em outubro de 2016.

Aceito em outubro de 2016.

