

PROGRAMAS AGRÍCOLAS NA OCUPAÇÃO DO CERRADO*

Mauro Oliveira Pires**

Resumo

O artigo desenvolve reflexão sobre uma dimensão específica da ocupação produtiva do cerrado, impulsionada por avanços tecnológicos e processos acoplados que, em conjunto, recebem a denominação de modernização agrícola. Seu foco fixa-se na análise de três programas agrícolas principais que constituíram as políticas públicas no setor, após 1970. Destaca a centralidade da forte presença estatal para propiciar a harmonização dos interesses ligados à dinâmica da economia de mercado, no período posterior à crise do petróleo, de 1973, aos interesses dos agentes nacionais emergentes: agroindústrias, empresas agrícolas, cooperativas etc. Observando os mecanismos dessa integração, e também os seus efeitos de devastação da cultura vegetal nativa, indica a hipótese de que, se a globalização prosseguir induzindo a região do cerrado para a produção agrícola nos moldes presentes, o cerrado virá a sofrer mais ainda com os prejuízos ambientais inerentes.

Palavras-chave: cerrado; ocupação agrícola; degradação ambiental.

Introdução

O presente trabalho aborda resumidamente três dos principais programas agrícolas de cunho governamental que influenciaram a recente ocupação produtiva do cerrado no período posterior a 1970: o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (Padap), implementado pelo

* O presente artigo é um resumo sobre as políticas agrícolas governamentais que resultaram em impactos no cerrado. O seu conteúdo foi exposto no 4º Simpósio Ambientalista Brasileiro no Cerrado/Goiania – GO, em 06/11/1998.

** Graduado em Ciências Sociais pela UFG, doutorando em Sociologia na UnB, membro do Instituto Brasil Central (Ibrace). Atualmente trabalha para a Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

governo de Minas Gerais; o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), e o Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), ambos implantados pelo governo federal.

Esses programas, aliados a outros incentivos públicos, como a política de preços mínimos, de subsídios creditícios e de instalação de obras infra-estruturais, contribuíram substancialmente para uma nova configuração do espaço regional do cerrado, implicando mudanças sociais, econômicas e ambientais. Não se pode, assim, imputar unicamente a esses programas a responsabilidade pelas mudanças configuradas na região nos últimos trinta anos. Igualmente, no entanto, não se pode esquecer que a relevância deles deve-se em parte ao seu caráter inovador, à medida que demonstraram na prática a viabilidade econômica da produção agrícola no cerrado, em bases modernas, o que até então carecia de factibilidade.

Era predominante ainda nos anos 70 a visão de que o cerrado não oferecia potencial de exploração produtiva, principalmente porque os solos ácidos inviabilizavam o investimento econômico. Mas, a partir dos avanços tecnológicos engendrados pelo que ficou conhecido como modernização da agricultura,¹ os sistemas de pesquisa e extensão agrícolas brasileiros² começam a demonstrar as possibilidades da larga produção agrícola em áreas do cerrado, criando-se novas tecnologias apropriadas para a região, como a “correção”³ da acidez do solo (via uso de produtos químicos), a implantação de monoculturas, a motomecanização e o uso de agrotóxicos.

Além das condições tecnológicas, houve fatores político-econômicos que influenciaram o tipo de ocupação produtiva da região. Entre esses fatores, destaca-se a idéia, retomada intermíntemente desde o Império, de que era necessário preencher os vazios econômicos⁴ do interior do país (na área do Brasil Central, ou área central do cerrado).

A região do cerrado surgiu como uma possibilidade real e privilegiada, dada a sua localização geográfica e suas características físicas, como clima, chuvas definidas e regulares e terrenos planos. Aliada a tais fatores, a opção pelo cerrado esteve condicionada também pelo fato de que órgãos governamentais de planejamento viam-no como alternativa à ocupação da Amazônia, que naquela época já encontrava clamores nos discursos ambientalistas nacionais e internacionais.

Desde os anos 70, a região passou a contar com iniciativas públicas e privadas que mudaram seu perfil, com a introdução de tecnologias modernas de exploração do potencial agrícola, destacadamente para a produção de grãos, e do potencial industrial e mineral, como a extração de minérios (garimpos e carvão mineral). Essas iniciativas, portanto, não ocorreram por acaso; são resultado de condições políticas, sociais, econômicas e agrícolas presentes à época. Serão mencionadas algumas dessas condições, mas não será possível deter-se em todas elas.⁵

A incorporação produtiva do cerrado teve como pano de fundo histórico a modernização agrícola, colaborando para a integração e a dependência da agricultura brasileira ao sistema agroalimentar mundial. Essa integração condicionou o tipo de produção e produtos a ser priorizados, sobretudo as culturas de grãos, consideradas as principais commodities da região no mercado internacional.

O processo de integração econômica contou com a forte presença estatal, responsável por propiciar aos agentes econômicos nacionais (agroindústrias, empresas agrícolas, cooperativas etc.) a harmonização dos interesses ligados à dinâmica da economia de mercado em franco reordenamento no período pós-crise do petróleo (1973).

A participação estatal é destacada por meio de programas e políticas de incentivos creditícios atrelados à consolidação de um novo patamar na agricultura. Convém, portanto, reconstruir brevemente o histórico da ação do Estado, sobretudo no espaço rural da região até chegar ao advento e à implantação dos programas mencionados.

A ação estatal para a agricultura no cerrado

A região do cerrado foi alvo de intensa exploração durante o período aurífero, submetido principalmente a várias entradas e bandeiras oriundas em grande parte da província de São Paulo. Os bandeirantes buscavam metais preciosos e índios para o trabalho escravo. Com a escassez do ouro, passaram a predominar na região a economia agrícola de baixa escala, de sobrevivência, e a pecuária extensiva, pouco onerosa em recursos e mão-de-obra.

Mesmo com a tentativa de, na Primeira República, construir a nova capital no interior do país, foi somente nos anos 40 do século XX

que a região do cerrado passou a receber maior atenção por parte do governo federal, com a criação da Fundação Brasil Central, que teve o objetivo de “formular um vasto programa de desenvolvimento e colonização implantando estradas de penetração, visando conquistar novos horizontes rumo ao Brasil Central, notadamente os do Alto Araguaia e Xingu” (Freitas, 1979). Na realidade, os recursos para essa fundação ficaram aquém dos seus objetivos, fazendo que parte de suas pretensões fossem relegadas diante de outras prioridades da ação do Estado.

Posteriormente, a construção de Brasília exerceu um papel atrativo de contingentes populacionais oriundos de outras regiões para o interior do Brasil. Mas a política de interiorização logrou maior êxito durante os governos militares, com a implantação de planos estratégicos de planejamento econômico, sobretudo os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

No governo de Castelo Branco, criou-se o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg – 1964-66), que procurou dinamizar o setor agrícola com os seguintes objetivos: ampliar a produção de alimentos e de matérias-primas; aumentar as exportações e a substituição das importações; redistribuir geograficamente as populações rurais por meio da colonização, e treinar a mão-de-obra. Pretendeu ainda, no que se refere à política agrícola, estruturar a política de preços mínimos, de crédito agrícola, de armazenamento, de incentivos à mecanização, à pesquisa, ao aumento da produtividade e à produção nacional de adubos, corretivos e sementes melhoradas.

Quanto ao governo de Costa e Silva (1966-69), este formulou o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PED – 1967), que privilegiou a comercialização e as transformações tecnológicas da agricultura. Nessa época, pelo crédito rural,⁶ é incentivado o uso intensivo de máquinas e fertilizantes, o que tornou claros os interesses industriais presentes na reestruturação da agricultura brasileira. Houve o crescimento das melhorias na infra-estrutura por meio da construção de rodovias, aumento da capacidade de armazenamento, criação e expansão dos serviços de extensão rural.

Em 1967, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), que se tornou responsável por organizar e planejar o processo de desenvolvimento na região Centro-Oeste,

realizando estudos sobre o potencial econômico e áreas estratégicas de crescimento induzido (Braga, 1998).⁷

O governo Médici (1969-74) deu continuidade à política de modernização da agricultura, buscando dotá-la de bases empresariais. Esse governo efetivou o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), ligado ao "Projeto Brasil Grande Potência", que atribuía importância estratégica ao desenvolvimento agrícola no país. Houve um grande enfoque regional na agricultura, culminando, entre outros, na criação do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste), cujo objetivo estava no desenvolvimento econômico do Centro-Oeste e na criação de uma infra-estrutura que possibilitasse ao empresário investir na região.

O II PND (74/79), implementado durante o governo Geisel, apresentava, ainda como meta mais importante, a modernização da agricultura. A partir dele, foram criados alguns programas voltados para a região amazônica, como o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia), e, para o Centro-Oeste, o Programa Especial da Região da Grande Dourados (Prodegran), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília. A visão predominante indicava que o papel estratégico da agricultura no processo de desenvolvimento seria reforçado com a ocupação das extensas áreas agricultáveis nessas regiões.

No que se refere ao desenvolvimento tecnológico, especial atenção deve ser dada à criação, em 1973, da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa), a partir de uma transformação do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária do Ministério da Agricultura. O objetivo dessa empresa estatal era criar e difundir tecnologia, visando ao aumento de produtividade no setor agrícola, aumentando os excedentes exportáveis e nivelando as microrregiões no processo de desenvolvimento agrícola no país. A Embrapa procurou contribuir tanto para o aumento da produtividade quanto para a expansão da fronteira agrícola, por meio da incorporação de novas áreas ao processo produtivo. Para que haja difusão e utilização das inovações tecnológicas associadas à pesquisa e à experimentação agrícola promovidas por essa empresa, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) teve um papel destacado.

O sistema Embrapa foi acompanhado de similares nos estados, como a Empresa Marenhense de Pesquisa Agropecuária (Emapa), a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), a Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária (Emgopa) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia, com as quais manteve fortes laços de intercâmbio e cooperação. Da mesma forma, os estados contavam com as empresas de extensão rural, vinculadas ao sistema Embrater, extinto atualmente.

Outro fator importante, ao lado do desenvolvimento tecnológico, foi o crédito agrícola, que teve um papel crucial nos planos de desenvolvimento. Conforme anteriormente afirmado, as linhas de crédito implantadas pelo governo estavam atreladas à compra de insumos modernos, ampliando a dependência do setor produtivo agrícola ao setor produtor de insumos. O Estado fornecia incentivos e subsídios e, assim, criava demanda aos produtos do complexo agroindustrial, impulsionando os setores dinâmicos da economia, notadamente o da indústria.

É importante lembrar que durante esse período as grandes fazendas eram consideradas mais adequadas à modernização que as pequenas propriedades e, por isso, contavam com privilégios creditícios.

De acordo com o que se afirmou anteriormente, a ocupação agrícola do cerrado fez parte do processo amplo de modernização da agricultura brasileira, pois ofereceu oportunidade de expansão da fronteira agrícola, que enfrentava restrições no Centro-Sul e dificuldades de penetração na Amazônia. Após os anos 70, a região despontou como espaço de grande potencial produtivo, plenamente favorável à mecanização e dotado de uma relativa infra-estrutura de transporte e energia.

A ação do Estado na capitalização da região beneficiou setores ligados ao mercado, oportunizando o incremento da produção e produtividade agrícolas. Provocou, conseqüentemente, mudanças na estrutura fundiária e produtiva na região, a partir de uma especialização em alguns produtos agrícolas, especialmente grãos e pecuária intensiva, e mudanças nas relações de trabalho, em que a mão-de-obra temporária passou a predominar.

A política de crédito subsidiado reforçou as expectativas de rentabilidade dos agricultores com acesso a ele e influenciou, por conseguinte, o aumento do preço da terra. Nos anos 70, houve uma ampla disponibilidade de crédito oferecido pelo governo federal. Nesse período,

vivia-se um processo inflacionário ascendente, mas as taxas de juros cobradas pelo crédito eram baixíssimas, quando não negativas. Na década seguinte, o mesmo não aconteceu, em decorrência da recessão e das pressões advindas do Bird e do Fundo Monetário Internacional, o que promoveu a redução real de oferta do crédito rural (Mueller, 1995, p. 3).

O processo inflacionário, a partir de 1973, também impulsionou o preço das terras, que se transformaram em reservas de valor.

Com a contenção e a eliminação dos créditos subsidiados, a política dos preços mínimos adquiriu significado especial nos anos 80. O governo passou a adquirir volumes expressivos de produtos agrícolas, especialmente soja, arroz e milho. As aquisições beneficiaram em muito os produtores das áreas mais remotas, principalmente no cerrado, por conta do diferencial de preços ocasionado pelos custos de transporte. O ônus do governo foi alto, e a agricultura comercial dessas áreas foi mantida artificialmente rentável, o que estimulou sua expansão em termos de área cultivada (Alho & Martins, 1995, p. 22).

Existia, até recentemente, a política de subsídios nos preços dos combustíveis concedidos aos agricultores das regiões mais distantes, fazendo com que os produtos fossem transportados a custos artificialmente baixos. Essa política favoreceu a ocupação de áreas, tendo em vista que, sem ela, dificilmente se sustentaria uma produção rentável (Alho & Martins, 1995, p. 22).

Além dessas políticas, implantaram-se vários programas de desenvolvimento do governo federal na região, alguns deles já mencionados. Merecem destaque o Poloamazônia, que influenciou parte dos estados de Goiás, Tocantins e Mato Grosso; o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília; o Programa Especial de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso; o Prodregran; o Programa Especial de Desenvolvimento do Estado do Mato Grosso do Sul; o Programa de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins (Prodiat), e o Polocentro. Todos esses programas tiveram forte influência local e regional, sobretudo na alocação de recursos e na instalação de infraestrutura fundamental para a consolidação da ocupação produtiva em terras de cerrado.

Durante os anos 80, o governo federal lançou algumas iniciativas de incentivo à irrigação na área de cerrado, como o Programa de Financiamento de Equipamentos para a Irrigação (Profir) e o Programa

Nacional de Irrigação (Proni); o primeiro contou com a ajuda de empréstimos japoneses. A intenção desses programas era aumentar a produtividade e introduzir culturas irrigadas por diferentes métodos, entre estes o de pivô central (Shiki, 1995, p. 23).

Também na década de 1980, várias foram as tentativas de instalar complexos de transportes que abajassem os custos da produção agrícola. Entretanto, será nos anos 90 que essas iniciativas se apresentarão com maior possibilidade de ser concretizadas. A integração da Ferrovia Norte-Sul e da Estrada de Ferro Carajás com a hidrovía dos rios Araguaia, Tocantins e das Mortes proporcionará a criação de um sistema intermodal de transportes, viabilizando o escoamento dos produtos de Goiás, Mato Grosso, Pará, Tocantins e Maranhão pelos portos de São Luís ou Itaqui (MA).⁸

Infelizmente não será aqui possível ampliar a discussão sobre as ações governamentais de desenvolvimento que tiveram impacto no região. Mas convém mencionar mais detidamente três iniciativas criadas na década de 1970: o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (Padap), implementado pelo governo de Minas Gerais; o Polocentro, e o Prodecer, desenvolvido pelo governo federal.

O Padap

O Padap, iniciado em 1973, comprovou a viabilidade técnica e econômica da ocupação agrícola do cerrado. Contando com amplos subsídios e infra-estrutura fornecidos pelo governo mineiro, teve à sua frente a Cooperativa Agrícola de Cotia (Cotia). Esse programa consistiu na instalação de quatro núcleos de colonização em municípios da região do Alto Paranaíba. As áreas escolhidas localizavam-se estrategicamente próximas do corredor de exportação. Foram gastos cerca de 200 milhões de dólares em estradas, linhas de transmissão de energia elétrica, centros rurais e habitações.

A maioria (80%) dos colonos selecionados veio do quadro social da cooperativa e tinha como traços comuns a origem (Sul/Sudeste) e a descendência japonesa.⁹ A influência dos japoneses esteve presente também por meio de visitas de técnicos do governo japonês.

O Padap caracterizou uma nova intervenção do Estado na agricultura, pois não se limitou em apenas fornecer a infra-estrutura

necessária como também controlou o processo de produção diretamente nas propriedades (França, 1984, p. 35). A ação estatal visava proporcionar a exploração capitalista da terra, por meio de empresários rurais que receberiam incentivos para a intensificação da demanda de máquinas, equipamentos e fertilizantes. Desde a sua programação, constava a necessidade de emprego de técnicas aperfeiçoadas para a utilização dos insumos modernos.

As funções da cooperativa voltavam-se para a implementação do assentamento, o encaminhamento dos colonos que deveriam ser selecionados em virtude da capacidade tecnológica, econômica, financeira e administrativa em geral, a coordenação e controle das atividades, o beneficiamento, a industrialização e a comercialização da produção, bem como o fornecimento de insumos.

No planejamento do Padap, previa-se a realização de 15 atividades produtivas, no entanto, na sua efetivação, estas reduziram-se a quatro, ocorrendo uma acentuada especialização em torno do cultivo da soja, do trigo e do café. O milho, a partir de 1982, começou a ser cultivado devido à elevação do seu preço e à necessidade de rotação de culturas, em decorrência das incidências de doenças e pragas na soja e no trigo.

O desempenho que a Cotia exerceu colaborou para a integração da agricultura à indústria. Da mesma forma em que favoreceu os agricultores, também beneficiou o complexo agroindustrial, tendo em vista que incentivava, organizava e canalizava a compra de insumos dos agricultores e coletava e armazenava a produção, propiciando ganhos de escala para os grandes grupos que controlavam de fora do processo produtivo o preço dos produtos (França, 1984). A ação dessa cooperativa serve de amostra das funções exercidas pelos agentes secundários e complementares na cadeia agroalimentar, discutidas em Duarte (1989).

No que se refere aos problemas ambientais advindos da implantação do Padap na região, San Martin & Pelegrini (1984) mencionam que este provocou a erosão dos solos, por causa da retirada das barreiras naturais para o cultivo extenso. Outro problema refere-se ao enfraquecimento das áreas e ao aparecimento de pragas devido à ausência da rotação de culturas, contornado parcialmente com a introdução do cultivo do milho. Verdésio (1993) afirma que a perda da produtividade da soja e do trigo, nas áreas do Padap, estaria relacionada

à compactação do solos que, após dez anos de aragem, apresentaram uma zona de impedimento à passagem da água e de raízes.

O Polocentro

Esse programa materializou uma outra forma de intervenção estatal implementada para viabilizar o desenvolvimento agrícola no cerrado, aproveitando-se, para tanto, das experiências do Programa de Crédito Integrado (PCI – 1972) e do Padap, ambos criados pelo governo de Minas Gerais.

O Padap e o Polocentro apresentam semelhanças relativas ao suporte à pesquisa, à assistência técnica, ao crédito rural subsidiado e à infra-estrutura física de estradas, energia e armazenagem. Distinguem-se, contudo, porque, no primeiro, houve concentração geográfica dos investimentos e interferência direta na organização produtiva. No segundo, os investimentos distribuíram-se em quatro estados, destinados em grande parte às médias e grandes propriedades agrícolas.

A efetivação do Polocentro certamente está relacionada com a avaliação positiva sobre o Padap. Foi criado em 1975 pelo governo federal, a partir das diretrizes do II PND, com o objetivo de incorporar racionalmente (isto é, em bases empresariais)¹⁰ mais de 3 milhões de ha – 1,2 milhão de ha com a pecuária, 1,8 milhão de ha em lavouras e 0,7 milhão de ha em reflorestamento. Os recursos gastos somaram cerca de 860 milhões de dólares, distribuídos para os setores de transporte, pesquisa e agropecuária, armazenamento, energia, assistência e crédito rural.

Esse programa foi executado em 12 pólos de crescimento, espalhados pelos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais. Estima-se que tenha sido responsável pela ocupação de 2,4 milhões de ha, no período de 1975-80, ou cerca de 30% da área total adicionada a estabelecimentos agrícolas nas zonas atingidas. Parte dos recursos para a pesquisa destinou-se à criação do Cpac (Fundação JP, 1985).

O objetivo do programa era proporcionar, por intermédio do efeito demonstrativo, a difusão de tecnologias adequadas às condições edáficas do cerrado. Pretendia, com isso, estimular os produtores rurais a adotar inovações tecnológicas visando à otimização dos resultados econômicos de seus empreendimentos.

Embora tivesse fixado que 60% da área explorada deveria ser destinado às lavouras, houve uma nítida tendência na pecuarização das atividades produtivas, pouca diversificação de cultivos e concentração na produção da soja. Essa cultura, nas regiões do programa, passou de 80.000 ha para 508.289 ha, em 1980 (Fundação JP, 1985, p. 14).

Sobre a estrutura ocupacional, não ocorreu incremento da mão-de-obra, apesar da grande extensão das áreas. Pelo contrário, houve decréscimo na relação pessoal ocupado/área cultivada (Fundação JP, 1985, p. 15). Essa informação fortalece a tese de que geralmente projetos como estes não aumentam diretamente a geração de emprego na região em que são instalados, ao contrário.

Do ponto de vista da estrutura fundiária, ocorreu redução das pequenas propriedades, levando à aceleração da decadência do pequeno produtor rural. A introdução de culturas como soja, café e trigo e a implementação da infra-estrutura elevaram o preço das terras. Nesse sentido, o Polocentro transformou-se em reforço às condições estruturais de desigual distribuição de terras e de renda nas regiões onde atuou, não oferecendo alternativas para atingir, na origem, o problema da ocupação e da migração rural.

O caráter produtivista do programa foi apontado pela avaliação feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 1981), em que destaca a ausência de preocupação com os aspectos sociais por ter-se concentrado na produção de produtos agrícolas exportáveis.

A partir de 1979, o programa começou a ser desativado, e alguns autores – San Martin & Pelegrini (1984), França (1984) e Pessoa (1988) – afirmam que esse fato relaciona-se com a aceleração das negociações entre os governos brasileiro e japonês para a implantação do Prodecet. É possível acrescentar também que a sua ineficiência produtiva e a intensificação do processo inflacionário no país tenham colaborado para a sua completa extinção nos anos seguintes.

Os fracassos do Polocentro indicam que os subsídios não foram suficientes à modernização do campo, o que reforça a tese de que, para isto, é preciso interferir no processo de produção agrícola. O Prodecet, desta forma, significará um redirecionamento da ação estatal, aproveitando-se das experiências referentes à organização produtiva do Padap e da exploração agrícola via grandes empresas (França, 1984).

O Prodecer

Do conjunto dos programas agrícolas governamentais que influenciaram a ocupação do cerrado, o de maior envergadura é o Prodecer. Herdou os sucessos e os fracassos dos programas anteriores. É resultado das negociações entre os governos brasileiro e japonês, interessados na ampliação da oferta de produtos agrícolas brasileiros no mercado internacional, especialmente grãos, dos quais o Japão tem uma necessidade maior.

O programa vem se realizando por etapas. As negociações em torno dele começaram por volta de 1975, sendo que a sua primeira fase iniciou-se concretamente em 1980, por meio de projetos de colonização e empresa de capital misto nos municípios de Coromandel, Iraí de Minas e Paracatu, no estado de Minas Gerais.

Já a segunda fase do programa, o Prodecer II, é subdividido em duas etapas, a piloto e a expansão, sendo implantado em Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia a partir de 1985.

Por sua vez, o Prodecer III – Projeto Piloto está sendo desenvolvido em Pedro Afonso, no Tocantins, e em Balsas, no Maranhão, desde 1995. Atualmente, os governos brasileiros e japonês estão em negociação para uma nova continuidade do programa em áreas de cerrado do Pará, Piauí, da Bahia, do Mato Grosso e de Rondônia, com possibilidade de expandir-se para o estado do Amapá.

A principal diferença do Prodecer para os demais programas agrícolas que o precederam é a presença direta do governo japonês em vários níveis do programa, como a seleção de áreas, a concessão de créditos, o monitoramento das atividades produtivas e a avaliação de desempenho.

Como os programas anteriores, este também utiliza-se do instrumento de crédito supervisionado aos colonos selecionados para a composição dos núcleos agrícolas estabelecidos pelos responsáveis do programa. A principal executora dos projetos de colonização é a empresa Companhia de Promoção Agrícola (CPA/Campo), que foi formada por capital brasileiro e japonês, durante os primeiros anos de negociação.

Durante a primeira fase, a concessão de créditos era mais flexível. No entanto, a partir da segunda etapa, essa realidade modificou-se substancialmente, pois o país começou a enfrentar planos de ajustes

econômicos que não permitiam a concessão de créditos da forma como estava sendo empregada, ou seja, os juros deixaram de ser tão subsidiados como aqueles praticados na primeira fase.

O Prodecer atuou na seleção de áreas para a instalação de projetos agrícolas; na seleção de colonos, geralmente provenientes das regiões Sul e Sudeste do país; na organização da produção (tipos de lavouras e técnicas e tecnologias a ser implementadas); na organização dos produtores, por meio do incentivo à criação de cooperativas (geralmente vinculadas a grandes cooperativas, tais como a extinta Cotia); na organização da comercialização; no assessoramento aos governos federais e estaduais para a instalação da infra-estrutura requerida, como transporte, energia e comunicação.

Geralmente, os núcleos do programa eram implantados em locais que em sua proximidade ofereciam infra-estrutura urbana relativamente instalada, o que facilitava a comunicação, o transporte dos insumos e produtos agrícolas e os contatos com a sede da empresa executora, a Campo, e com os demais agentes envolvidos, governos brasileiro e japonês.

Durante o início da década de 1980, o Prodecer foi alvo de várias discussões, principalmente no que se referia à presença do capital japonês na agricultura brasileira. Nessa época, ficou mais comumente conhecido como Projeto "Jica", que é a sigla da agência japonesa de cooperação responsável pela instalação do programa no país. Parlamentares e a Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB) manifestaram preocupação com relação ao programa. A CNBB ressaltava os impactos sociais do Prodecer nas áreas em que era instalado, enquanto os parlamentares preocupavam-se com a forma concentrada e politicamente fechada e arbitrária do programa empreendida pelos seus executores. Queixavam-se ainda da falta de esclarecimento sobre os motivos do programa. Há de se lembrar que o projeto surgiu numa época em que o país encontrava-se sob os desígnios do regime militar.

Na segunda fase do programa, ocorrida no início da Nova República, as críticas ao Prodecer se diluíram, apesar de ter havido, em alguns lugares, maior discussão e desconfiança (como no estado de Goiás e no Triângulo Mineiro). As principais queixas que se ouviam na época eram as dos colonos que tiveram de se adaptar aos procedimentos dos

bancos e a suas limitações quanto ao crédito a ser concedido e aos prazos a ser perseguidos. Os problemas financeiros dos colonos beneficiados pelo programa parecem continuar na sua terceira fase, que ocorre na área norte do cerrado. Pelo menos é o que transparece na análise das entrevistas feitas com agricultores da região de Balsas (MA).¹¹

O programa tem um efeito indutor forte na região em que é implantado, à medida que estimula agricultores provenientes de outra região a investir na produção agrícola. No entanto, nem sempre o investimento ocorre para a produção, uma vez que há a ocorrência comum de grilagem de terra, como fator inerente ao tipo de ocupação priorizado.

Do lado japonês, além de estimular a produção de grãos do Brasil para o mercado mundial, o Prodecer é um instrumento de cooperação técnica que permite aos técnicos japoneses conhecimento científico sobre uma das maiores áreas do mundo que são as savanas, neste caso o cerrado. Do lado brasileiro, o programa é uma fonte de recursos internacionais para o investimento interno em uma área promissora como a agricultura. Desconsidera-se, portanto, os custos sociais e ambientais do tipo de desenvolvimento empregado. Na ótica do governante, tais custos geralmente configuram-se como marginais na tomada de decisão sobre criação de grandes projetos, sobretudo em se considerando que o setor ambiental do governo geralmente é chamado apenas para referendar propostas advindas das áreas econômicas.¹²

O fato de esse programa continuar ativo nos tempos atuais decorre em parte da forte presença do governo japonês na condução política, técnica e financeira do empreendimento. Mas, mesmo com tal presença, ainda não encontrou uma fórmula definitiva para evitar a inadimplência dos colonos, que no caso da segunda fase alastrou-se vertiginosamente. A inadimplência acarreta, em alguns casos, a desistência do empreendimento, o que por sua vez implica prejuízos econômicos e ambientais para o país, pois o abandono de áreas abertas influi indiretamente na abertura de novas áreas intactas, expandindo a fronteira agrícola para áreas mais baratas.

Uma característica já questionada no passado que se sobressai até hoje refere-se à falta de transparência das atividades do programa. Marcado pelos signos do período em que foi negociado, o Prodecer não estabelece consulta aos setores sociais sobre sua continuidade e suas estratégias. Nesse sentido, as críticas relativas aos impactos sociais e

ambientais envolvidos não são consideradas a fundo, nem mesmo por parte do governo japonês, que já esteve diante de críticas da própria sociedade japonesa sobre a destruição do cerrado ocasionada pelo dinheiro nipônico.

Efeitos da ocupação do cerrado

Indubitavelmente as políticas públicas contribuíram para o aumento da produção dos produtos agrícolas nessa região. As lavouras mais importantes foram as de soja, milho, arroz, café, feijão e mandioca. Em 1985, essas culturas ocuparam, em conjunto, 6,13 milhões de hectares, ou 74% da área total em lavouras (permanentes e temporárias). Entretanto, foi a soja a que mais sofreu incremento, e o seu cultivo atual corresponde a 25% da produção nacional. Entre 1985 e 1994, a produção de soja subiu de 4,5 milhões para 8,8 milhões de toneladas (Alho & Martins, 1995, p. 26).

Houve também a expansão da produção de milho, que passou de 2,6 milhões para 4,9 milhões de toneladas entre 1985 e 1994. Já a produção de arroz decresceu entre 1985 e 1990: de 2 milhões de toneladas, em 1985, para 1 milhão de toneladas em 1990. Isso deve-se à dificuldade de o arroz de sequeiro do cerrado competir com a lavoura de arroz irrigado do Rio Grande do Sul, que experimentou aumentos de produtividade na última década. Após 1990, observa-se um novo incremento, chegando a 1,8 milhão de toneladas em 1994 (Alho & Martins, 1995, p. 26-30).

Segundo as estimativas de Alho & Martins, é provável que no ano 2000 o cerrado tenha uma área aberta de aproximadamente 81,7 milhões de hectares, isso num cálculo "pessimista" (ou seja, com dificuldades para o crescimento agropecuário, com a crise econômica ou desestruturação da política agrícola). Por outro lado, de maneira mais "otimista" (com condições apropriadas ao crescimento agropecuário), é possível que o total de áreas abertas chegue a 87,9 milhões de hectares, sendo 14,6 milhões em lavouras, 61,5 milhões em pastagens plantadas e 11,8 milhões sem uso. Esse total representaria 48,8% da superfície da região.

A expansão da fronteira agrícola não significou, por outro lado, um incremento da absorção de mão-de-obra. A razão de trabalhadores/área aberta experimentou considerável declínio, passando de

7 trabalhadores por 100 ha de área aberta, em 1970, a 4 em 1985; o mesmo observa-se na relação entre trabalhadores e área de lavouras, que passou de 44,7 a 24,5 trabalhadores por 100 ha no mesmo período (Alho & Martins, 1995, p. 34-35).

No que se refere à estrutura fundiária, percebe-se uma forte concentração. Em 1970, as pequenas propriedades, com menos de 50 ha, compreendiam 50% do número de unidades, mas apenas cerca de 0,2% da área total, tanto em 1970 como em 1985. No outro extremo, a proporção do número de estabelecimentos com mais de 1.000 ha situava-se um pouco acima dos 4%, mas atingia quase 60% da área total no mesmo período.

Vários autores têm chamado a atenção para os efeitos negativos produzidos pela intensa ocupação do cerrado no que se refere às perdas de padrões culturais das comunidades rurais (Duarte, 1995). Embora não seja fácil mensurar, essas perdas são perceptíveis, por exemplo, pelos índices de migração campo-cidade.

É também importante mencionar os principais efeitos ambientais desse processo. Esse ecossistema tem sofrido de vários problemas encontrados na modernização da agricultura brasileira: o empobrecimento genético, a compactação e erosão dos solos, a contaminação química das águas e a biota, a irrigação destrutiva etc.

Ainda não existem avaliações globais que sejam capazes de medir a extensão dos danos ecológicos, entretanto, é possível estabelecer algumas inferências. E nessa direção, Verdésio (1993) apresenta informações sobre a situação encontrada em regiões que, coincidentemente, foram alvos de programas de desenvolvimento.

Nos estado do Mato Grosso do Sul e no sudoeste de Goiás, tem-se assistido a voçorocas provocadas pelo desmatamento e pela falta de técnicas de conservação do solo. No oeste baiano, onde localiza-se a irrigação por várzeas, registra-se a erosão dos solos devido à retirada dos buritizais e das matas de galerias, o que poderá desintegrar até mesmo o ecossistema das áreas altas, em que são feitas irrigações com o método da aspersão (Verdésio, 1993).

Como salientado anteriormente, a falta de unidades de conservação e a pequena extensão das unidades de conservação existentes contribuem para a perda da biodiversidade do cerrado.

Além disso, a região tem sido alvo de invasões biológicas constantes, como a introdução do capim-gordura, o capim-jaraguá, o capim-andropogon, que têm sido utilizados para a criação de pastagens artificiais. Os efeitos dessas invasões também não são totalmente conhecidos, mas sabe-se que elas são competidoras com as plantas nativas, podendo alterar o regime de fogo. Outro problema é a presença do aumento da população de gafanhotos no estado do Mato Grosso. Segundo os estudos, a sua causa estaria no grande desmatamento, que proporciona habitats favoráveis a sua reprodução e reduz o número de inimigos naturais (Alho & Martins, 1995, p. 50).

Os animais de grande porte são os que mais sofrem com o desmatamento constante: para Alho & Martins (1995), algo em torno de 20 mil lobos-guará já perderam seus ambientes naturais.

Ainda de acordo com o levantamento de Alho & Martins (1995), 10 milhões de metros cúbicos da água da chuva deixam de alimentar as nascentes porque escorrem nas superfícies cultivadas.

Considerações finais

Buscou-se, com o presente trabalho, oferecer um rápido panorama dos principais programas agrícolas de cunho governamental que estimularam a ocupação do cerrado após a década de 1970, dos quais se destacam o Padap, o Polocentro e o Prodecer. Tentou-se demonstrar que esses programas fizeram parte de um processo mais amplo de modernização da agricultura brasileira, tornando-a vinculada aos interesses dos mercados internacionais.

Nesse sentido, o cerrado aparecia como a melhor opção estratégica, pois, além de ser visto como um vazio econômico, apresentava características físicas e edafo-climáticas vantajosas para a instalação de pacotes tecnológicos disponíveis à época, especialmente por permitir a mecanização em suas áreas, ter climas definidos e estar relativamente próximos dos principais eixos de escoamento da produção agrícola, como os portos de São Paulo, do Paraná, Espírito Santo e Maranhão. Por isso, não sem razão vários denominaram a região como celeiro do mundo, capaz de abastecer toda a população humana. Várias foram as pesquisas e os programas governamentais que buscaram tornar o cerrado a zona

de atração para as iniciativas privadas, levando primeiramente subsídios, depois a infra-estrutura requerida. Pretendeu ainda apresentar os impactos dessa rápida ocupação, que transcorreu sob os designios do padrão tecnológico introduzido pela Revolução Verde.

Após essa discussão, percebe que, com a execução desses programas, apesar dos fracassos inerentes, a região do cerrado foi modificada significativamente, como se vê nos efeitos provocados pela velocidade e forma de ocupação. Conforme mencionado, essas iniciativas governamentais não foram os únicos fatores responsáveis pela incorporação produtiva da região, pois cabe destaque também à participação de empresas privadas e produtores individuais na conformação da agricultura na região, empurrando a fronteira para adiante.

Com esse quadro de ocupação, é possível ter como hipótese que se o processo de globalização continuar induzindo a região do cerrado para a produção agrícola nos moldes como tem sido executada, especialmente para as culturas de grãos e pecuária, promovendo a abertura de novas áreas e retirando a cobertura vegetal nativa, é provável que o cerrado venha a sofrer mais ainda com os prejuízos ambientais inerentes, caso não sejam tomadas medidas importantes pela sociedade e pelo poder público.

Certamente, essa discussão mereceria um melhor aprofundamento noutras oportunidades, pois implica outras questões de fundo. A esse respeito, merece especial atenção o trabalho do professor Shigeo Shiki (2000), da Universidade Federal de Uberlândia, "Globalização do domínio dos Cerrados: sustentabilidade do sistema agroalimentar sob regulação privada", no qual aborda os efeitos das indústrias e das "ciências da vida" na intensificação da agricultura moderna em áreas de cerrado. Nesse texto, o autor aponta as tendências futuras da região diante dos desafios impostos pelo sistema agroalimentar integrado e integrador no local, especialmente em áreas como Uberlândia e Rio Verde, com a instalação de grandes conglomerados agroquímicos na região, a exemplo da Monsanto e da Cica.

Abstract

This article develops a reflection about a specific dimension of the productive occupation of cerrado stimulated by technological advances and connected processes

that, altogether, are called agricultural modernization. Its focus is on the analysis of three main agricultural programs that constituted the public policies for this sector after 1970. The article also shows the centrality of the strong presence of the State to reconcile the interests connected to the dynamics of the market economy, in the period after the oil crisis of 1973, with the interests of the emerging national agents, such as agro-industries, agricultural enterprises, cooperatives etc. The observation of the mechanisms of this integration, and its effects on the devastation of native vegetal culture as well, indicates the hypothesis that, if the globalization continues inducing the Cerrado Region to the agricultural production in the current pattern, Cerrado will suffer even more the inherent environmental losses.

Key words: cerrado; agricultural occupation; environmental degradation.

Notas

1. A esse respeito ver Aguiar (1986).
2. Instituições como a Embrapa colaboraram de maneira intensiva para a inovação tecnológica da agricultura em áreas de cerrado, notadamente por meio do Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados (CPAC), criado em 1975.
3. O emprego do termo "correção" é ilustrativo da visão de que é possível alterar o cerrado, uma vez que a natureza o fez "feio", "fraco" e "raquítico" (utilizando-se de expressões correntes à época), para transformá-lo no moderno "celeiro agrícola", como almejaram e almejam instituições de pesquisa agrícola e as sociedades representativas dos grandes agricultores. Nesse termo subjaz uma fé incondicional na "racionalidade" da tecnologia e dos seus processos sociais e políticos embutidos.
4. A noção de vazios econômicos fez justificar a introdução de uma série de políticas e incentivos públicos para o interior do Brasil, da qual a construção de Brasília e a implantação de grandes projetos infra-estruturais, como o Programa Grande Carajás, a Transamazônica, a Rodovia Belém-Brasília, são ilustrativos. Essa noção, no entanto, desconsidera a existência de atividades econômicas praticadas anteriormente, bem como a população local. Trata-se de uma noção preconceituosa, corrente em instâncias de planejamento estratégico governamental.
5. A esse respeito ver Braga (1998), Pires (1996) e Alho & Martins (1995).
6. Entre os instrumentos desse crédito, destaca-se a garantia de preços e subsídios às taxas de câmbio na importação de fertilizantes, de produtos derivados do petróleo, de tratores e caminhões.
7. A Sudeco incorporou o patrimônio e o legado da extinta Fundação Brasil Central, criada ainda nos anos 40 pelo governo de Getúlio Vargas (Braga, 1998).

8. A construção da Hidrovia Araguaia–Tocantins, apesar de ainda não ter concluído o seu processo de licenciamento ambiental, já vem ocorrendo, a despeito do que determina a Resolução 001 do Conama. O governo federal desconsidera que, em vários trechos, as obras da hidrovia, da rodovia e da Ferrovia Norte–Sul são mutuamente excludentes e não complexos interdependentes. Portanto, a construção dessas obras poderá onerar desnecessariamente a economia e o meio ambiente no país.
9. A cooperativa Cotia foi fundada por imigrantes e filhos de japoneses.
10. É comum atribuir a bases empresariais o sinônimo de racional. A rigor, no entanto, podem até ser antônimos.
11. Pesquisa de campo realizada em maio de 1996.
12. A exemplo do que vem ocorrendo com o Programa Brasil em Ação.

Referências

- ALHO, Cleber; MARTINS, Eduardo. De grão em grão, o cerrado perde espaço. Brasília: WWF, 1995.
- AGUIAR, R. C. Abrindo o pacote tecnológico: estado e pesquisa agropecuária no Brasil. 1986. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília.
- BRAGA, Maria Lúcia S. As políticas desenvolvimentistas e ambientais brasileiras e seus impactos na região dos cerrados. In: DUARTE, Laura M. G.; BRAGA, Maria Lúcia S. Tristes cerrados: sociedade e biodiversidade. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- DUARTE, Laura M. G. Politização da questão ambiental entre os produtores rurais no cerrado brasileiro. In: XIX ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). Caxambu, 1995.
- _____. Desafios do Cooperativismo agrícola no Brasil contemporâneo: autogestão e eficiência empresarial. 1989. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.
- EHLERS, Eduardo. O que se entende por agricultura sustentável. 1994. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FRANÇA, Múcio. O cerrado e a evolução recente da agricultura capitalista: a experiência de Minas Gerais. 1984. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FREITAS, Francisco Alves. Fundação Brasil Central. Brasília: Sudeco, 1979.
FUNDAÇÃO JP. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.15, n. 5/6, maio/
ago., 1985.

IPEA/SEPLAN – Presidência da República. Programa de desenvolvimento dos
cerrados – Polocentro. Avaliação preliminar. Sumário dos principais
resultados. Brasília: IPEA/CPR/SPE, 1981.

KAGEYAMA, Angela; SILVA, José G. Desenvolvimento capitalista no Brasil.
In: Ensaios sobre a crise nº 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MUELLER, Charles C. A sustentabilidade da expansão agrícola nos cerrados.
Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, 1995. (Documentos de
Trabalho, n. 36, p. 21)

PIRES, Mauro Oliveira. Desenvolvimento e sustentabilidade: um programa de
cooperação nipo-brasileiro de desenvolvimento dos cerrados – Prodecer. 1996.
Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia da Universidade de
Brasília, Brasília.

SAN MARTIN, P.; PELEGRINI, B. Cerrados: uma ocupação japonesa no campo.
Rio de Janeiro: Codecri, 1984.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN). II Plano Nacional de
Desenvolvimento (1975-1979). Brasília: Secretaria da Presidência da República:
1974.

_____. Uma terrível década de crise: crescimento apesar de tudo. Brasília:
Seplan, 1983.

SHIKI, Shigeo. Sustentabilidade do sistema agroalimentar nos cerrados: em
busca de uma abordagem incluyente. Agricultura sustentável. Jaguariúna:
Embrapa: jan/jun 1995, v. 2, n. 01, p. 17-29.

_____. Globalização do domínios dos cerrados: sustentabilidade do sistema
agroalimentar sob regulação privada. In: SHIKI, Shigeo. O futuro do cerrado:
degradação versus sustentabilidade e controle social. Rio de Janeiro: Fase,
2000. (Cadernos Temáticos – Brasil Sustentável e Democrático)

VERDÉSIO, J. Perspectivas ambientais. In: PINTO, M. Novaes (Org.). Cerrado.
Caracterização, ocupação e perspectivas. 2. ed. Brasília: Editora da Universidade
de Brasília, 1993. p.585-607.

||
—

||
—

—
||

—
||



Artigos



||
—

||
—

—
||

—
||