

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

VINICIUS TEOTONIO LUCENA

Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados:

A criação de novas fronteiras agrícolas e a crise de endividamento

Japanese-Brazilian Cooperation for Agricultural Development in the Cerrados:

The creation of new agricultural frontiers and the debt crisis

SÃO PAULO
2023

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

VINICIUS TEOTONIO LUCENA

Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados:

A criação de novas fronteiras agrícolas e a crise de endividamento

Nipo-Brazilian Cooperation for Agricultural Development in the Cerrados:

The creation of new agricultural frontiers and the debt crisis

Trabalho de Graduação Individual apresentado à
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos de Almeida Toledo

SÃO PAULO
2023

LUCENA, V. T. **Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados: a criação de novas fronteiras agrícolas e a crise de endividamento.** Trabalho de Graduação Individual (Bacharel em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho e a permanência na graduação não teriam sido possíveis sem o apoio, a amizade e o afeto de pessoas queridas, as quais sou muito grato.

Gostaria de agradecer ao Carlão pela orientação e pela paciência que sempre demonstrou em relação ao meu processo de aprendizado nos altos e baixos da vida de pesquisador. E também por me apresentar os grupos de estudos do Labur, nos quais pude fazer novas amizades e também fortalecer as velhas. Agradeço ao André, Evellyn, Gabriel, João e Toshi pelas leituras e discussões conjuntas que iniciamos em 2021 e que foram fundamentais para minha formação.

Agradeço também ao Fábio pelo interesse na minha pesquisa e pelas contribuições que certamente ajudaram em muito na construção da mesma.

À Mayara, pelos anos de apoio e incentivo mesmo nos momentos mais difíceis da pesquisa, da graduação e do trabalho e que foram, igualmente, anos de carinho, afeto e parceria.

Por fim, agradeço aos meus pais, Elias e Kelly, por sempre terem lutado por mim e pelo suporte nos anos de graduação, sem o qual esta não teria sido possível. Agradeço também ao meu irmão mais novo, Thiago, por me ajudar a descontrair e por me ensinar tanto sobre a vida.

Muito obrigado a todxs!

RESUMO

LUCENA, V. T. **Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados: a criação de novas fronteiras agrícolas e a crise de endividamento.** Trabalho de Graduação Individual (Bacharel em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

O Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecer), iniciado em 1979 pela Ditadura Militar brasileira, foi um projeto bilateral firmado entre Brasil e Japão visando o aumento da produção de grãos, principalmente soja, no Cerrado. O programa envolveu a cooperação financeira e técnico-científica entre ambos os países para abrir novas fronteiras agrícolas através de projetos de colonização dirigida e, ao mesmo tempo, modernizar a agricultura brasileira para torna-la mais competitiva no cenário internacional. A estratégia de ocupar os ditos “vazios econômicos” do Cerrado se assemelha a políticas de colonização pretéritas, ao passo em que o conceito de “modernização conservadora” da agricultura, impulsionado pelo golpe militar de 1964, também perpassa o Prodecer. A crise do petróleo em 1973 e a consequente alta nos preços internacionais dos grãos levaram o Japão a financiar o programa, enquanto o interesse brasileiro estaria justificado na necessidade de equilibrar a balança de pagamentos através de uma estratégia de industrialização das exportações. No entanto, os aumentos sucessivos no preço do petróleo e o crescimento da dívida externa engendraram uma crise que estoura na década de 1980, forçando o fim de subsídios à agricultura e levando muitos dos colonos selecionados pelo Prodecer à inadimplência. Mesmo após o fim do programa, em 2001, parte dessas dívidas continuaram a ser renegociadas durante os últimos anos, atestando o papel proeminente do capital fictício para a reprodução capitalista diante da crise.

Palavras-chave: PRODECER, fronteira agrícola, crise da dívida

ABSTRACT

LUCENA, V. T. **Nipo-Brazilian Cooperation for Agricultural Development in the Cerrados: The creation of new agricultural frontiers and the debt crisis.** Undergraduate Thesis (Bachelor in Geography) – Faculty of Philosophy, Languages and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

The Nipo-Brazilian Cooperation Program for the Agricultural Development of the Cerrados (Prodecet), initiated in 1979 during the Brazilian Military Dictatorship, was a bilateral project between Brazil and Japan aimed at increasing grain production, particularly soybeans, in the Cerrado region. The program involved financial and technical-scientific cooperation between the two countries to open new agricultural frontiers through directed colonization projects and simultaneously modernize Brazilian agriculture to make it more competitive internationally. The strategy of occupying the so-called "economic voids" of the Cerrado resembles past colonization policies, while the concept of "conservative modernization" of agriculture, driven by the 1964 military coup, also influenced Prodecet. The 1973 oil crisis and the subsequent rise in international grain prices led Japan to finance the program, with Brazil's interest justified by the need to balance the balance of payments through an export-led industrialization strategy. However, successive increases in oil prices and the growth of external debt resulted in a crisis that erupted in the 1980s, leading to the cessation of subsidies to agriculture and causing many of the colonists selected by Prodecet to default on their loans. Even after the program's conclusion in 2001, some of these debts continued to be renegotiated in recent years, attesting to the prominent role of fictitious capital in capitalist reproduction in the face of crisis.

Key words: PRODECER, agricultural frontier, debt crisis

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. OBJETIVOS.....	10
2.1. Objetivo geral	10
2.2. Objetivos específicos.....	10
3. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	10
4. DISCUSSÃO.....	11
4.1. Expropriação e fronteira agrícola	11
4.2. Modernização conservadora e políticas de colonização.....	16
4.3. A colonização do PRODECER	21
4.4. Os interesses do Japão	25
4.5. A crise e a reprodução endividada dos colonos do Prodecer	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	36

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecer) foi um dos grandes projetos da Ditadura Militar para o Cerrado. O programa é criado em 1979, ao final do governo Geisel, e permaneceu vigente até 2001. Como o nome indica, trata-se de um acordo bilateral firmado entre o Brasil, representado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e o Japão, representado pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), órgão criado em 1974 e subordinado ao Ministério das Relações Exteriores japonês. O acordo envolveu políticas de cooperação financeira e técnico-científica entre ambos os países com o objetivo de aumentar a oferta de grãos no mercado mundial, principalmente soja, através da abertura de novas fronteiras agrícolas em domínios de Cerrado e, simultaneamente, pela aceleração da modernização técnica nesses setores.

O encerramento do programa motivou a elaboração do “Estudo de Impacto dos Programas de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados”, realizado em conjunto pelo MAPA e pela JICA, visando avaliar e publicizar os resultados alcançados pelo Prodecer. O estudo ficou registrado em um documento, o Relatório Geral, que em seu resumo apresenta o programa mostrando suas “credenciais”:

Na cooperação para o desenvolvimento agrícola da Região dos Cerrados, executada entre o Brasil e o Japão, destaca-se um programa inédito e digno de ser registrado na história da amizade dos dois países [...].

Brasil e Japão iniciaram o Prodecer com uma visão global e estratégica de desenvolvimento simultâneo de programas de cooperação técnica e financeira, com o engajamento dos setores público e privado, tendo como maior objetivo a produção de grãos nos Cerrados e o aumento da oferta de alimentos para o mundo [...].

Por meio dos efeitos de demonstração e disseminação, ele [Prodecer] contribuiu decisivamente para o aumento da produtividade e da produção agrícola, bem como para o desenvolvimento da Região dos Cerrados, transformando-a, num período de um quarto de século, numa das maiores regiões produtoras de grãos do mundo (Brasil, 2002a).

A relevância do projeto para a transformação ocorrida no Cerrado é corroborada por diversos autores. Pires (2000, p. 124) ecoa a ideia de uma ocupação por “demonstração e disseminação” ao afirmar que o programa teve um forte efeito indutor nas áreas adjacentes aos núcleos implementados, pois teria estimulado produtores alheios ao Prodecer a investirem com recursos próprios na produção agrícola no Cerrado. A escolha do bioma

[...] 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 próximo dos principais eixos de escoamento da produção agrícola [...] (Ibid., p. 127).

Como será discutido, ocupar os chamados “vazios econômicos” foi um objetivo reiterado por políticas de colonização do Estado brasileiro que propunham uma gestão do deslocamento populacional para abertura de novas fronteiras agrícolas. Um caso notório foi o da importação de imigrantes estrangeiros para as lavouras de café do Oeste Paulista com a iminência da abolição da escravidão. Após 1930, “as migrações mudam de caráter passando a dirigir-se às metrópoles industriais e em processo tornando-se mais relevantes do que o avanço da fronteira cada vez mais restrito a migrantes nacionais” (Toledo, 2019, p. 89). A figura do migrante nacional mobilizado para o avanço da fronteira aparecerá, por um lado, nos moldes da colonização privada que ganha força principalmente no Mato Grosso (Souza, 2012) e, por outro lado, nos métodos de colonização dirigida (do qual o Prodecer é exemplo). Ambos os modelos destacam-se pela transferência de produtores das regiões Sul e Sudeste para ocupar o Cerrado com uma agricultura mecanizada e voltada para atender o mercado externo.

A via da “modernização conservadora” da agricultura havia ganhado força com o golpe militar de 1964. O latifúndio deixava de ser considerado um problema para o desenvolvimento, e sim a baixa produtividade da mão de obra (Martins, A., 2022). Simultaneamente, os impactos da crise do petróleo em 1973 sobre a produção de grãos nos Estados Unidos provocam a subida dos preços no mercado internacional, compelindo o Japão, que dependia da importação de alimentos dos EUA, a canalizar empréstimos para a promoção da agricultura dos Cerrados visando estabilizar os preços no mercado (Oliveira, J., 2022). O aumento do preço do petróleo e o crescimento da dívida externa brasileira culminam, já na década de 1980, numa nova crise cujos desdobramentos levaram a maioria dos produtores que haviam contraído financiamentos via Prodecer à inadimplência (Brasil, 2002a).

Por fim, deverão ser exploradas as possíveis conexões entre a situação de inadimplência ou reprodução endividada que recai sobre os colonos financiados pelo Prodecer e o contexto geral de crise do capitalismo e financeirização que perpassam a implementação deste programa, demonstrando através dos relatórios como evoluíram as dívidas de alguns dos projetos de colonização implementados.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo geral

Investigar as características da abertura de fronteiras agrícolas promovida pelo Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecer) e suas conexões com os desdobramentos críticos da crise de endividamento de seus produtores.

2.2. Objetivos específicos

- Explorar a relação entre fronteira agrícola e acumulação primitiva no Brasil;
- Discutir as implicações da modernização conservadora da agricultura para as políticas de colonização do interior do território;
- Investigar as características da colonização produzida pelo Prodecer;
- Investigar os resultados econômicos do Prodecer e seu impacto na abertura de novas fronteiras agrícolas à luz da dinâmica de crise do capitalismo brasileiro da década de 1980.

3. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

A pesquisa empreendida neste Trabalho de Graduação Individual (TGI) almeja compreender a expansão da fronteira agrícola promovida pelo Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecer) entre 1979 e 2001. A delimitação desta questão de pesquisa e a definição dos seus objetivos levou, por um lado, à necessidade de elaborar uma revisão bibliográfica dos trabalhos de autores que discutiram o Prodecer e a expansão da fronteira agrícola no Cerrado. Foram selecionados artigos de periódicos, livros, dissertações e teses publicadas sobre o tema com o objetivo de apropriar-se do conhecimento produzido por autores que estudaram o tema através de interpretações e análises qualitativas do fenômeno.

Por outro lado, recorreu-se a algumas fontes para obter dados e informações acerca do objeto desta pesquisa. A principal fonte utilizada foi o Relatório Geral do Prodecer, publicado em 2002 após um estudo de avaliação conjunta organizado pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA). A partir deste documento, foi possível analisar a

concepção de desenvolvimento agrícola reservada pelo programa aos Cerrados, obter dados qualitativos e quantitativos sobre o funcionamento dos núcleos de colonização, compreender o esquema de financiamento e a composição acionária das duas *holdings* que constituíam a Companhia de Promoção Agrícola (Campo), bem como o papel desta empresa na coordenação e fiscalização dos projetos do Prodecer. O relatório encontra-se disponível na internet no site da própria JICA.

Outro documento importante foi encontrado no acervo online da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa): o Relatório Parcial do Projeto da Cooperação em Pesquisa Agrícola nos Cerrados do Brasil de 1979 a 1980 permitiu verificar o foco das pesquisas sobre o Cerrado firmadas no plano de cooperação técnica entre a JICA, a Embrapa e pesquisadores japoneses e brasileiros.

Por fim, o Projeto de Resolução nº 159 de 1980, apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados pelo então deputado Adhemar Santillo (PMDB – GO) com objetivo de instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Prodecer, foi utilizado como uma fonte que permite captar alguns aspectos das controvérsias envolvidas com a implementação do Prodecer na época, principalmente no que diz respeito ao endividamento externo e à ingerência do Japão na dinâmica de fronteira agrícola do Cerrado.

Por fim, a produção deste trabalho foi possibilitada pela organização de um banco de dados de pesquisa e pelo confronto, comparação e cotejamento das informações obtidas em cada um dos procedimentos de pesquisa destacados acima. A análise desse conjunto de dados exigiu raciocínio, interpretação e capacidade de síntese para formar os argumentos apresentados neste trabalho.

4. DISCUSSÃO

4.1. Expropriação e fronteira agrícola

As dinâmicas de fronteira agrícola tem se reproduzido, ainda que de modo diferenciado, há tempos. Um olhar para a história do capitalismo brasileiro permite reconhecer como desde a independência houveram iniciativas políticas de povoamento do território “com *gente branca livre e industriosa*”¹ (Vainer, 2000, p. 15, grifos do autor)

¹ Um caso notório teria ocorrido em 1845, com a proximidade do fim do tráfico de escravizados em 1850, quando um senador Nicolau Vergueiro estimula a vinda de 64 famílias alemãs para trabalhar em sistema de parceria nos cafezais de sua fazenda Ibicaba, em Limeira - SP. O fazendeiro financiava o transporte, a

em que se destacaram, por um lado, a articulação entre Estado e capital para garantir a mobilização do trabalho que ocupa as fronteiras agrícolas e, por outro, a vinculação entre raça e trabalho como critério para determinar quem teria acesso à terra. Nesse sentido, a fronteira agrícola será debatida como prática que se reproduz, de modo diferenciado, a cada novo desdobramento do capitalismo.

Toledo (2019) visa elaborar o conceito de fronteira da perspectiva do Estado nacional de origem colonial, tomando o caso brasileiro para a discussão. A abordagem indica que a possibilidade da emergência, no século XX, de um Estado centralizador que planeja a expansão de fronteiras agrícolas passa, primeiro, por um longo processo de internalização da acumulação capitalista cujo dinamismo provinha da metrópole durante o domínio colonial.

Discutiremos a questão conjuntamente com o texto *Estado e migrações no Brasil*, de Carlos Vainer. Nele, o autor traz uma periodização histórica da questão migratória para demonstrar como o Estado brasileiro tem criado, em diferentes momentos, “conceitos, instituições e práticas voltadas para equacionar e administrar a mobilização e a localização de populações” (Vainer, 2000, p. 15). Temos, por exemplo, o momento da transição do trabalho escravizado para o trabalho livre, suscitado ainda no século XIX pelo iminente fim do tráfico e pela consecutiva substituição do escravizado por meio da importação de imigrantes estrangeiros, desde antes da abolição. O debate encontrava-se carregado por uma questão fundamental: como garantir a mobilidade do trabalho em contextos de “fronteira aberta” (Toledo, 2019).

A discussão, colocada nestes termos, remete a um ponto de intersecção entre a economia política e a geografia econômica esboçado na segunda parte da obra *O Estado Isolado*, quando Von Thünen expõe sua doutrina do salário fronteiriço a partir dos pressupostos do liberalismo sobre a origem do capital e do trabalho. Uma fronteira aberta e sem restrições para que os trabalhadores pudessem ocupar a terra livremente seria necessária, segundo Von Thünen, para determinar qual seria o salário “natural” ou justo”, pois nesse contexto o rebaixamento dos salários e a pauperização da classe trabalhadora na relação de exploração capitalista estaria limitada pela possibilidade de reproduzir-se

alimentação e demais custos de instalação das famílias, que permaneciam sempre endividadas. A iniciativa falhou e os parceiros se revoltaram em 1857, fazendo ecoar pela Europa denúncias de escravidão por dívida sofridas por imigrantes brancos no Brasil (Vainer, 2000, p. 15). A partir da década de 1870, o próprio governo brasileiro começa a bancar a viagem e a hospedagem de imigrantes europeus no Brasil para trabalhar nos cafezais (Martins, A. 2022, p. 79, nota 142).

com trabalho próprio na fronteira (Harvey, 2005). Esse tipo de leitura da economia política, segundo a crítica de Marx,

tem como princípio a confusão entre dois tipos muito diferentes de propriedade privada, das quais uma se baseia no próprio trabalho do produtor e a outra, na exploração do trabalho alheio. Ela esquece que a última não só constitui a antítese direta da primeira, como cresce unicamente sobre seu túmulo (Marx, 2017, p. 835).

Em seu capítulo sobre a *Teoria da Moderna Colonização*, Marx (2017) pretende demonstrar que o desenvolvimento do capitalismo depende de um pressuposto fundamental, que o triunfo da propriedade privada baseada na exploração da força de trabalho alheia depende, historicamente, do túmulo da propriedade baseada no trabalho do produtor direto. Somente assim forma-se o contingente de trabalhadores expropriados, desprovidos de qualquer propriedade e, portanto, transformando sua força de trabalho em mercadoria a ser vendida para uma outra classe, que agora detém monopólio sobre os meios de produção, restringindo as possibilidades de reprodução social à mediação impessoal de categorias sociais aparentemente autônomas entre si (terra, trabalho e capital). O resultado antevisto é a formação da superpopulação relativa que compõe o mercado de trabalho disponível para o capital.

Toledo (2019) remete essa leitura do processo de transformação do trabalho em mercadoria ao plano histórico da relação entre metrópole-colônia que estava posta no momento em que se desenrolava a acumulação primitiva de “tipo clássico”. Para o autor,

[...] na metrópole, a fronteira interna [da] expropriação avança com a imposição da propriedade privada da terra, fazendo-a coincidir com a fronteira do Estado nacional, e a fronteira externa vai sendo movida na colonização, despejando um imenso contingente de migrantes europeus expropriados pelo avanço da fronteira interna. Esses colonizadores, por sua vez, passam a impor o poder dos Estados absolutistas sobre populações escravizadas da África e América, Ásia e Oceania, cujo limite aparente será a independência das colônias. Ambos os movimentos de fronteira territorializam a totalidade capitalista transformando as relações na metrópole e na colônia contraditoriamente (Ibid., p. 87).

Tal remissão permite ao autor distinguir o momento de consolidação da expropriação dos trabalhadores e generalização da troca de mercadorias entre sujeitos livres na metrópole e o momento de “fronteira aberta” que permaneceria reproduzindo a acumulação primitiva em Estados de origem colonial após a independência (Ibid., p. 87). Neste segundo caso, a abundância de terras livres colocaria para o trabalhador expropriado a possibilidade de simplesmente migrar com sua família e ocupar uma nova terra, impedindo o surgimento de uma superpopulação relativa de proletários necessária para internalizar a acumulação. A situação teria exigido, do ponto de vista do capital,

meios de “fechar a fronteira” artificialmente, isto é, mantendo a violência direta como mecanismo de mobilização do trabalho que não foi superado com a abolição da escravidão e a emergência do trabalho livre (Ibid., p. 89). Em outras palavras:

Tratava-se de ver como evitar a perda de investimentos por falta de trabalhadores, que preferiram ocupar terras na fronteira a oferecer-se no mercado. A relativa falta de trabalhadores implicou um aumento dos salários e uma diminuição da mais-valia, limitando a acumulação. A solução sugerida por Wakefield baseava-se na ação estatal: promulgar legislação fundiária, criando artificialmente escassez de terras. Assim o Estado seria obrigado a regularizar as propriedades, declarando as terras restantes como pertencentes ao Estado para revendê-las com o objetivo de estabelecer um fundo público para incentivar a imigração de trabalhadores europeus (Boechat, Leite e Toledo, 2017, p.7, tradução livre).

A crise do escravismo na segunda metade do século XIX e o surgimento de novas relações de produção não significariam, igualmente, uma alteração imediata na orientação agroexportadora da economia brasileira. Mesmo a imigração de trabalhadores estrangeiros que acompanha a transformação das relações de produção na cafeicultura em São Paulo representava, na leitura José de Souza Martins, uma mudança que preservava o mesmo padrão de realização do capitalismo no Brasil (Martins, 2010). Pelo contrário, é construída uma nova estratégia de imigração para a lavoura “que assegurará, por muitos e muitos anos, a permanência da *plantation* exportadora e da hegemonia da cafeicultura na economia e na sociedade brasileiras” (Vainer, 2000, p. 17).

Para Francisco de Oliveira (2013), algum grau de transformação desse sentido agroexportador, fundado na colonização, foi sentido a partir de 1930 com a inauguração de uma nova fase de acumulação do capitalismo brasileiro, determinada pelo crescimento da indústria e pela formação de um mercado interno capaz de absorver a produção nacional de bens industrializados:

A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. [...] a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de *destruição* das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de *criação* das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. Tratava-se, em suma, de introduzir um novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto, que dependerá substancialmente de uma *realização parcial interna crescente*. (Ibid., p. 35, grifos do autor).

Tal reorientação não implicava, entretanto, abdicar do papel que a agricultura poderia desempenhar no processo de industrialização. A questão das “funções da agricultura” para o desenvolvimento econômico será um tema central do período desenvolvimentista. Isto porque, segundo o autor, de um lado, o suprimento da demanda

industrial por bens de capital importados dependia em parte das divisas cambiais geradas nos setores exportadores da agricultura. Além disso, por outro lado, o setor da agricultura destinado ao mercado interno tinha de abastecer as necessidades alimentares dos novos trabalhadores urbanos sem elevar demais o custo de reprodução de sua força de trabalho (Ibid., p. 42). Será determinante para a exequibilidade destas duas funções o tipo de relação de produção dominante na agricultura após a abolição.

Com o fim do trabalho escravo, emergiram novas relações de trabalho juridicamente livre que não eram tipicamente capitalistas. Os trabalhadores não estavam totalmente afastados dos meios de produção e não vendiam sua força de trabalho, recebendo, em troca, um salário com o qual retirassem integralmente seus meios de subsistência do mercado. Eles tinham como principal remuneração a possibilidade de cultivar, em um lote de terra, produções que poderiam consumir ou vender (Martins, A., 2022, p. 91).

A relação indica que “o trabalho na fronteira agrícola brasileira entre as décadas de 1870 e 1960 parece, então, ser trabalho livre com acesso aos meios de produção, cujos termos foram negociados com os coronéis locais” (Boechat, Leite e Toledo, 2017, p. 9). Nestes contextos regionais de relações de produção e dominação política por parte de elites regionais, a fronteira agrícola aparece como uma

[...] permanente expansão horizontal da ocupação com baixíssimos coeficientes de capitalização e até sem nenhuma capitalização prévia: numa palavra, opera como uma sorte de “acumulação primitiva”. O conceito, tomado de Marx, ao descrever o processo de expropriação do campesinato como uma das condições prévias para a acumulação capitalista, deve ser, para nossos fins, redefinido: em primeiro lugar, trata-se de um processo em que *não se expropria a propriedade* [...], mas *se expropria o excedente* que se forma pela posse transitória da terra. [...] o trabalhador rural ou o morador ocupa a terra, desmata, destoca, e cultiva as lavouras temporárias chamadas de “subsistência”; nesse processo, ele prepara a terra para as lavouras permanentes ou para a formação de pastagens, que não são dele, mas do proprietário. Há, portanto, uma transferência de “trabalho morto”, de acumulação, para o valor das culturas ou atividades do proprietário, ao passo que a subtração de valor que se opera para o produtor direto reflete-se no preço dos produtos de sua lavoura, rebaixando-os (Oliveira, 2013, p. 43, grifos do autor).

José de Souza Martins, de modo semelhante, enfatiza a unidade contraditória entre o avanço das *frentes de expansão* – posseiros cujo sentido da ocupação se encontra no autoconsumo familiar, ainda que comercializando excedentes no mercado – seguido pelo avanço das *frentes pioneiras* – os “agentes da modernização” capitalista cujo sentido da ocupação determina-se pela reprodução ampliada de capital (Martins, 2022, p. 138). O advento da segunda frente sobre a primeira incorpora parte dos antigos posseiros nas fazendas sob os mais diversos regimes de produção, sem, no entanto, prescindir do uso da violência e do poder pessoal do proprietário como formas de mobilizar trabalho. A leitura de Martins indica a “produção capitalista de relações não capitalistas de produção”,

marcada pela superexploração no campo que possibilita o baixo preço dos alimentos destinados ao mercado interno e a produção para exportação no mercado mundial, na leitura de Chico de Oliveira. Enfim, criam-se dinâmicas regionais de imposição do trabalho nas quais “o morador, ao plantar sua ‘roça’, planta também o algodão, e o custo de reprodução da força de trabalho é a variável que torna comercializáveis ambas as mercadorias” (Oliveira, 2013, p. 44).

A frente pioneira, por outro lado, pode forçar o posseiro a migrar. Havendo a possibilidade de acesso à novas terras, mantém-se como camponês e move a frente de expansão. Não havendo tal possibilidade, o êxodo rural torna-se uma alternativa que se reflete no surto de urbanização. Deparamo-nos com outra das ditas funções desempenhadas pela agricultura no favorecimento da acumulação industrial, a formação de uma superpopulação relativa urbana:

[...] por detrás das costas desses sujeitos foi se organizando um processo de acumulação de trabalhadores expropriados, que viria a garantir a formação da superpopulação relativa, mas também uma acumulação de capital e com ela de um Estado que passava a centralizar a violência, autonomizando o capital (concentrado na figura do fazendeiro) de sua necessidade de mobilizar trabalho, cada vez mais garantida pela possibilidade de consolidação da dupla liberdade², que passaria a pesar sobre os trabalhadores. Ou seja, as próprias dinâmicas regionais de imposição do trabalho, fundidas aos capitais, que se acumulavam por meio das mesmas, foram se tornando desnecessárias para mobilizar diretamente o trabalho. Esses trabalhadores passaram a fluir num mercado de trabalho que pôde então ser nacional e que deveu superar todo e qualquer problema de fornecimento de força de trabalho que emperrasse a acumulação. É assim que podemos enxergar a ruptura promovida pela Revolução de 1930, que destituiu o poder político da Guarda Nacional, abolindo-a, e que passou a romper as amarras àquela mobilidade nacional da força de trabalho, incentivando a migração interna, especialmente para São Paulo e o Distrito Federal (Rio de Janeiro) (Grupo de Sexta, 2022, p. 328).

Em outras palavras, cada vez mais trabalhadores encontravam-se totalmente expropriados e obrigados a vender sua força de trabalho como única mercadoria que dispõem, paulatinamente tornando supérflua a imposição da violência direta como forma de mobilizar trabalho e garantindo o fornecimento de força de trabalho para o capital.

4.2. Modernização conservadora e políticas de colonização

² “No seu aspecto positivo, a ‘liberdade’ conduz à possibilidade do trabalhador escolher o seu trabalho e o local onde exercê-lo; no seu aspecto negativo, ela conduz às exigências do capital e ao seu poder de despedir em qualquer altura um trabalhador, ou de transformar o seu trabalho assim como as condições em que ele o exerce. Em ambos os casos, a força de trabalho deve ser móvel, isto é, capaz de manter os locais preparados pelo capital, quer tenham sido escolhidos quer impostos; móvel, quer dizer, apta para as deslocamentos e modificações do seu emprego, no limite, tão indiferente ao conteúdo do seu emprego como o capital o é de onde investe, desde que o lucro extraído seja satisfatório” (Gaudemar, 1977, p. 190).

A modernização agrícola no Brasil remete a década de 1950 e, de acordo com Pitta, Boechat e Mendonça (2017), se apresenta inicialmente como desdobramento da industrialização nacional que resulta em uma crescente interação entre agricultura e indústria, formando as agroindústrias. Sua expansão inicial conta com insumos e equipamentos oriundos de pequenas e médias indústrias paulistas surgidas no auge da acumulação cafeeira (Moreira, 2018). O processo começa a ganhar tração, entretanto, somente por meio do endividamento externo do Estado brasileiro com a captação de capitais excedentes disponíveis no sistema financeiro (Pitta, Boechat e Mendonça, 2017).

A possibilidade de entrada de crédito externo para custear a industrialização dependia da geração de divisas cambiais com as exportações, o que, por sua vez, passava por aumentar a produtividade da agricultura para tornar as mercadorias brasileiras mais competitivas no mercado internacional (Mendonça, 2018). Diante deste impasse, e tendo em vista o contexto internacional de valorização da soja e outras commodities devido à difusão do consumo de alimentos processados, o Estado brasileiro adota uma política de modernização agrícola por meio de programas de crédito subsidiado, isenções fiscais e mobilização de colonos oriundos principalmente das regiões Sul e Sudeste do país em direção às novas áreas da agricultura capitalista no Cerrado e na Amazônia. É neste contexto que surge, ao final da década de 1970, o Prodecer, objeto desta pesquisa.

Antes de discutir o programa, interessa discutir como o acúmulo de trabalhadores expropriados no campo culmina no ciclo de lutas, mobilizações sociais e disputas políticas em torno da “questão agrária” entre as décadas de 1950 e 1960. A reprodução de uma estrutura fundiária concentrada é apontada por diferentes setores como problema estrutural a ser superado. As teses de intelectuais do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), as denúncias feitas por setores reformistas da Igreja Católica e a própria luta por terra, melhores condições de trabalho, direitos e resistência às tentativas de expulsão por grandes proprietários convergem, por diferentes caminhos, no sentido da defesa de uma ampla reforma agrária (Pereira e Alentejano, 2014, p. 75).

Destaca-se a visão cepalina, segundo a qual a superação do subdesenvolvimento através da industrialização dependia da remoção de empecilhos como os latifúndios improdutivos nas mãos de poucos e os minifúndios insuficientes para a reprodução familiar nas mãos de muitos. Uma distribuição mais equilibrada da terra seria necessária a fim de tornar a agricultura mais “funcional” à industrialização (Ibid., p. 75-76). O movimento parecia se consolidar pela via institucional quando João Goulart assume em

1961 com um discurso simpático à reforma agrária e dá início ao movimento pelas “reformas de base”. A aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, por exemplo, estende a legislação trabalhista para o campo e regulamenta o sindicalismo rural.

Entretanto, o debate acerca da reforma agrária também é marcado pelo surgimento de uma oposição conservadora, notadamente através da intervenção de Delfim Netto e outros economistas, que atacam a tese cepalina, descartando a imprescindibilidade da reforma agrária para a industrialização. A proposta alternativa era de modernização técnica da agricultura sem desconcentração fundiária e fica conhecida como a via da “modernização conservadora”. Este será o caminho adotado pela Ditadura Militar, que encerra o debate pela força das armas em 1964 (Delgado, 2005, p. 54-55).

Se os cepalinos viam no latifúndio um entrave ao progresso econômico e social, Delfim Netto partilha da tese oposta de que o problema do subdesenvolvimento na agricultura não tinha relação com sua estrutura fundiária concentrada, e sim com a baixa produtividade da força de trabalho. O latifúndio, nessa visão, não seria avesso à modernização, bastava que lhe fossem oferecidas as condições financeiras para tanto. Naquele momento, a continuidade do ciclo industrializante já havia sido capaz de instalar indústrias capazes de fornecer máquinas, equipamentos e insumos para a agricultura. Ficava estabelecido, desse modo, o sentido básico dos sucessivos planos econômicos dos governos militares para a agricultura: modernização do latifúndio sem desconcentração fundiária (Martins, A. 2022, p. 163).

Na visão de Guilherme Delgado, o primeiro governo militar, de Castelo Branco, elabora o Estatuto da Terra (1964) de modo a preservar alguns aspectos da crítica ao latifúndio como forma de buscar consenso após os primeiros meses de repressão violenta aos movimentos camponeses. Entretanto, tal postura foi prontamente rechaçada pelo grupo de economistas conservadores liderado por Delfim Netto, que argumentam no sentido de descartar a imprescindibilidade da reforma agrária, ainda que reconhecendo a necessidade de “ações pontuais e regionais (leia-se Nordeste), onde o sistema agrário não responderia ao sistema de preços” (Delgado, 2005, p. 57).

A política de integração de sistemas agrários regionais ao “sistema de preços” consolida-se na estratégia de abertura de novas fronteiras agrícolas para integrar à economia nacional aqueles contextos nos quais a produção de mercadorias ainda não havia se generalizado como forma dominante de relação de produção. O caminho da modernização técnica sem reforma agrária não significava, portanto, abdicar de

estratégias de reordenamento territorial. O foco da intervenção, entretanto, torna-se outro: ao preservar intacto o latifúndio, a política de reordenamento territorial concentra-se na superação da “questão regional” e promove um “discurso oficial da reforma agrária, realizada pontualmente em alguns conflitos localizados, mas utilizada sobretudo na forte propaganda de colonização nas regiões de fronteira agrícola, operacionalizada no início da década de 1970” (Martins, A., 2022, p. 152).

A estratégia esteve presente no Prodecir e apresentava-se, nos termos de Vainer (2000, p. 24) como política de “gestão dos excedentes regionais” ao mirar na desmobilização de parte da luta camponesa deslocando trabalhadores sem-terra, pequenos e médios proprietários afetados pelo latifúndio em zonas de ocupação antiga para ocupar novas fronteiras agrícolas. A supramencionada dinâmica migratória que irradia das regiões Sul e Sudeste, promovida em parte pelo Prodecir mas também em outros programas e em iniciativas de colonização privada, pode ser compreendida nesses termos. Haesbaert (1995) figura entre aqueles que discutem a chamada “diáspora gaúcha” pelo interior do território brasileiro nas décadas de 1970 e 1980. Segundo o autor, houveram múltiplos ramos de migração “gaúcha” que acompanharam a expansão das áreas de produção agrícola, que parte do norte do Rio Grande do Sul para o oeste de Santa Catarina e do Paraná, chegando aos Cerrados pelo Mato Grosso do Sul. Havia, em um primeiro momento, um predomínio do arroz, que é paulatinamente substituído pela soja a partir dos anos 1970, estimulado pela nova política agrária (Ibid., p. 25). Segundo Alves (2006), este não foi um movimento de ocupação aleatório:

A transferência de população sulista, particularmente nos governos militares, viabilizar-se-ia com a adoção de dois conjuntos de diretrizes articulados entre si: a) a incorporação de novas terras em outras regiões, a serem ocupadas mantendo o sentido de produzir para o mercado externo; b) deliberação de situações que permitissem a concentração da propriedade da terra nas antigas áreas de ocupação, principalmente no noroeste do Rio Grande do Sul, para começar por lá o processo de modernização agropecuária (Alves, 2006, p. 127-128).

A primeira diretriz envolvia destinar áreas de fronteira agrícola para uso da agricultura capitalista, enquanto a segunda estava associada à reestruturação produtiva que já vinha ocorrendo na região Sul – e também Sudeste – pela introdução “precoce” da modernização agrícola e pelo aumento da concentração fundiária. O surgimento de movimentos de resistência camponesa e luta pela reforma agrária no Sul do país, como o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) indicam, para Alves, que a transferência da soja para outras regiões do Brasil também tinha como objetivo desmobilizar estes movimentos oferecendo

aos colonos terras na fronteira agrícola (Ibid., p. 129). Segundo o Relatório Geral do Prodecer, haveriam outros componentes na escolha de produtores dessas regiões:

A exploração agrícola dos Cerrados tinha como pré-requisito a adoção do sistema de agricultura mecanizada de grande porte. Portanto, foi conduzida predominantemente por produtores que estavam familiarizados com o manejo de maquinarias agrícolas, vindos da Região Sul do país, onde se praticava a agricultura mais tecnificada. A Região Sul, onde as explorações das lavouras começaram no início do século XIX, dispunham de muito pouco espaço para a expansão das lavouras, de forma que os filhos e irmãos dos produtores migraram para os Cerrados em busca de nova fronteira agrícola (Brasil, 2002b, p. 7).

Como resultado da política de modernização conservadora, verificou-se uma “mudança expressiva na base técnica e produtiva do setor agrícola mediante a adoção de mecanização intensiva e o uso de agrotóxicos, fertilizantes químicos e sementes selecionadas, favorecendo a concentração da produção em grandes propriedades” (Pereira e Alentejano, 2014, p. 79).

Antes mesmo do Prodecer já se desenvolviam alguns fatores que influenciaram uma transformação nesse sentido. Uma interpretação profunda sobre tais envolveriam uma ampla discussão que não será possível neste trabalho, então apenas mencionaremos. Além da migração de produtores para os Cerrados, destacam-se a inauguração da nova capital federal em Brasília em 1960 e o crescimento da indústria automobilística nacional como estímulos para a criação de projetos rodoviários de grande porte no interior do país (Brasil, 2002b, p. 5) que acabam dotando de algumas infraestruturas básicas as zonas de fronteira agrícola visadas pelo Estado e pelo capital. A industrialização contemplava, ainda, a disponibilidade de máquinas, equipamentos e insumos industrializados que passaram a ser consumidos com a modernização da agricultura. Por fim – e este ponto poderá ser elaborado adiante –, a alta nos preços da soja e do milho após o choque do petróleo em 1973 e o embargo promovido por Nixon às exportações americanas estimulam o investimento na produção agrícola brasileira, a oferta de crédito e a entrada de multinacionais de grãos que cada vez mais passam a exercer controle sobre toda a cadeia produtiva (Ibid., p. 6). Nesse sentido, o Brasil sofre o impacto das crises do petróleo assim como o Japão, visto que acarretaram

a alta no preço do petróleo, que culminou no desequilíbrio no saldo da balanço de pagamento. O governo passou a incentivar a produção industrial voltada para o mercado externo, por meio da concessão de subsídios para a exportação de produtos industrializados, até então protegidos pelas barreiras tarifárias e não-tarifárias, cuja produção estava voltada para o mercado interno. Quanto aos produtos agrícolas, promoveu-se a industrialização no território nacional, por meio da criação e formação da agroindústria, com vistas à exportação de produtos com valores agregados (Brasil, 2002b, p. 18).

4.3. A colonização do PRODECER

As atividades de concepção e planejamento do Prodecer tem início em 1974 e contam com a participação dos governos e do setor privado tanto do Brasil como do Japão em estudos preliminares de viabilidade, na estruturação do projeto e na formatação do sistema de financiamento e administração. A montagem da estrutura de execução do programa começa em 1978, quando o Japão cria a *Japan-Brazil Agricultural Development Corporation* (JADECO), uma holding de investimento que conta com a participação acionária da JICA e mais 48 empresas e bancos públicos e privados japoneses. O Brasil cria, no mesmo ano, a Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial (BRASAGRO), formada pelo governo e mais 44 empresas e bancos públicos e privados brasileiros. Ambas se unem em uma *joint-venture* denominada Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO) com participação acionária de 51% da BRASAGRO e 49% da JADECO (Brasil, 2002a, p. 12).

Em 1979, após a assinatura de acordos que detalham a execução do projeto, as condições do empréstimo japonês e as responsabilidades de cada um dos entes governamentais, instituições financeiras, cooperativas e também da CAMPO, tem início o Prodecer I - Piloto, que vai de 1979 a 1983. Nesta primeira fase, foram selecionadas 92 famílias de colonos e incorporados 60 mil ha para produção de soja, milho, arroz, café, entre outros, distribuídos pela porção oeste de Minas Gerais. Isto significa uma média de 652,17 ha de lote por família.

A segunda fase, denominada Prodecer II – Piloto, vai de 1985 a 1990 e conta com dois núcleos nos Cerrados do Mato Grosso (maior influência tropical amazônica) e outros dois nos Cerrados da Bahia (maior influência semiárida). No total foram 65 mil ha distribuídos entre 165 produtores, sendo o tamanho médio da propriedade de 393,93 ha. Simultaneamente, a fase II contou com os projetos Expansão (1985 a 1993) que não foram financiados pela JICA, e sim por um fundo voltado para projetos de desenvolvimento do Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC). No total foram 140 mil ha em 11 áreas distribuídas pelos estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul. 380 famílias foram selecionadas. O tamanho médio dos lotes desses colonos era de 368, 42 ha.

Por fim, o Prodecer III – Piloto esteve operante entre 1995 e 2001 e foi executado nos municípios de Pedro Afonso, em Tocantins, e Balsas, no Maranhão. Nesta fase foram

incorporados 80 mil ha de terras para 80 produtores, uma média de 1000 ha por família (Brasil, 2002a, p. 8).

O quadro abaixo oferece um panorama geral dos Projetos de Colonização (PCs) mostrando as Unidades da Federação, a área (ha), o número de famílias de produtores selecionadas e o valor e a distribuição do investimento em milhões de dólares em cada fase do programa.

Quadro 1 – Panorama Geral do PRODECER

	Área(ha)	Produtores	Investimentos: US\$ milhão (100 milhões Yen)		
			Brasil	Japão	Total
PRODECER I	60,000	92	25	25	50
			(51)	(51)	(102)
MG Iraí de Minas	9,000	26			
Mundo Novo	23,000	48			
Coromandel	6,000	18			
Entre Ribeiros I	10,315	41			
PRODECER II	65,000	165	50	50	100
			(64)	(64)	(128)
BA Ouro Verde	16,404	48			
Brasil Central	15,028	38			
MT Ana Terra	18,600	40			
Piuva	16,717	39			
PRODECER II (Expansão)	140,000	380	137.5	137.5	275
			(157)	(157)	(314)
MG Entre Ribeiros II	10,843	28			
Entre Ribeiros III	5,953	20			
Entre Ribeiros IV	3,984	10			
Guarda Mor	11,916	37			
Bonfinópolis	16,588	49			
Piratinga	20,643	53			
Buritis	17,004	42			
GO Paineiras	8,274	29			
Cristalina	6,115	16			
Buriti Alto	15,615	40			
MS Alvorada	22,001	56			
PRODECER III	80,000	80	55.2	82.7	137.9
			(61)	(79)	(140)
MA Balsas	40,000	40			
TO Pedro Afonso	40,000	40			
TOTAL	345,000	717	267.7	295.2	562.9
			(333)	(351)	(684)

Retirado de: Brasil (2002c, p. 5).

As diretrizes básicas do programa envolviam: (1) a renovação dos acordos de financiamento e execução do programa a cada nova fase; (2) a implantação de agricultores familiares de médio porte que não possuíam sua própria terra; (3) a criação da CAMPO

como órgão coordenador da execução do programa; (4) a integração dos produtores em cooperativas; e (5) o estabelecimento de acordos de cooperação técnica (Ibid., p. 6-7). Acordou-se por um esquema de financiamento a juros baixos para os produtores que, entretanto, como será discutido, não foi possível em função dos desdobramentos da crise nos anos 1980.

Conforme o quadro 1 acima, durante as fases I e II a distribuição do investimento encontrava-se em 50% pelo lado japonês e 50% pelo lado brasileiro. Durante a fase III, a proporção chega a 60% de investimento japonês para 40% de investimento brasileiro. O financiamento dos produtores era realizado através de bancos que repassavam os empréstimos. Os repasses da fase I foram realizados exclusivamente pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, que reaparece na fase II junto do Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC, do Banco do Estado do Mato Grosso – Bemat, e do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia – Desenbanco. Participam da fase III o Banco do Nordeste – BNB, e o Banco do Brasil (Ibid., p. 9). Tais bancos faziam análise própria dos pretendes ao financiamento, mas estes foram pré-selecionados pelas cooperativas (cerca de 80% deles) e com triagem final da CAMPO. O restante foi selecionado diretamente por esta última.

A CAMPO ficava responsável, desse modo, por dar a palavra final na seleção dos colonos, escolher as cooperativas participantes, oferecer orientação e assistência técnica e promover a coordenação entre as instituições envolvidas no programa, além de avaliar a necessidade de recursos e solicitar novos financiamentos ao Ministério da Agricultura. Este, por sua vez, analisa o pedido da empresa e encaminha uma solicitação formal ao Banco Central – Bacen (a partir de 1988, este último é substituído nesta função pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, vinculada ao Ministério da Fazenda). Os bancos repassadores também solicitavam os recursos ao Bacen/STN conforme a necessidade de seus mutuários. De posse de um pedido formal, o Bacen/STN solicita então a liberação do empréstimo para a JICA, acionista principal da JADECO. O lado brasileiro adiciona sua parte ao recurso estrangeiro recorrendo ao orçamento da União (Ibid., p. 9).

Os financiamentos do Prodec, além de contarem inicialmente com subsídios que os diferenciavam de outras linhas de crédito existentes no país, eram caracterizados por contemplar

[...] todos os itens necessários à implantação da propriedade, a partir da aquisição da terra até o custeio, incluindo investimentos fixos (abertura de áreas, eletrificação, depósitos, silos, formação de pastagens, construção de açudes, etc.) e semifixos (máquinas, equipamentos, animais, etc.) (Ibid., p. 11).

Uma vez que o recurso estivesse destinado, caberia às cooperativas gerir e apoiar os produtores no parcelamento das terras, na distribuição de insumos e máquinas, na prestação de serviços de armazenamento, processamento e comercialização da produção etc. Como mencionado, as cooperativas também ficavam responsáveis por realizar a pré-seleção dos participantes. Cerca de 80% dos produtores vinham de outras regiões, especialmente Sul e Sudeste, enquanto 20% foram selecionados pela CAMPO entre agricultores e técnicos das próprias regiões dos PCs (Ibid., p. 16). De um total de 717 famílias de produtores selecionadas no projeto, cerca de 251 haviam transferido os lotes para outros produtores já em 2002, momento em que é publicado o Relatório Geral (Ibid., p. 27). Como veremos, a causa principal para o abandono foi a inadimplência com os bancos financiadores, e mesmo aqueles que permaneceram também se encontravam endividados e submetidos a processos de renegociação de dívidas e/ou possibilidades de execução judicial.

Quanto ao impacto na produção, o quadro 2 abaixo demonstra a evolução da área de plantio (ha) e do volume de produção (t) das principais culturas dos PCs. Nota-se a primazia oferecida aos produtos de exportação (soja e milho) e menos aos produtos voltados para o mercado interno (arroz e feijão).

Quadro 2 – Evolução da área de plantio e volume de produção das principais culturas do Prodecer entre 1981 e 2000

Ano	SOJA		MILHO		FEIJÃO		ARROZ	
	Area (ha)	Prod. (t)						
81/82	18.977	22.240	447	1.164	-	-	970	1.620
82/83	23.620	39.661	700	2.129	-	-	3.119	6.206
83/84	22.941	34.254	1.200	3.299	451	671	3.285	2.154
84/85	27.072	57.635	3.004	10.891	264	470	4.467	7.629
85/86	21.553	43.627	6.344	27.834	-	-	4.888	7.301
86/87	32.544	50.086	12.277	49.219	-	-	15.325	13.199
87/88	68.475	114.934	13.812	65.997	198	136	22.907	28.392
88/89	128.777	208.238	13.060	56.704	1.079	2.103	4.433	6.632
89/90	133.231	135.857	15.900	49.013	2.540	3.549	2.668	3.141
90/91	94.216	201.706	28.569	109.636	7.924	11.162	16.899	25.443
91/92	98.978	192.959	31.328	115.097	5.082	5.080	22.904	30.749
92/93	106.382	209.277	15.305	48.012	380	526	12.777	49.736
93/94	105.016	240.637	28.403	149.024	1.369	2.232	4.110	6.704
94/95	107.850	237.901	31.520	165.950	5.832	9.617	4.611	8.785
95/96	90.347	185.032	28.919	146.006	3.353	6.397	1.605	3.678
96/97	92.940	196.935	30.958	165.447	4.101	7.568	6.785	12.185
97/98	112.675	259.842	25.817	137.808	6.166	10.528	6.943	13.529
98/99	94.504	231.662	25.726	141.818	9.594	14.144	11.192	30.273
99/00	96.679	257.274	33.622	210.087	9.280	20.176	8.924	30.234

Fonte: 1) Dados básicos dos Projetos Prodecer, Campo, 2000.
2) Dados e Informações Gerais, Prodecer, Campo, 1997, 1998, 2000.

Retirado de: Brasil, 2002c, p. 21

É possível verificar que o crescimento da produção e da área plantada foram acompanhados pelo aumento da produtividade em todas as principais culturas dos PCs ao comparar a relação t/ha nas safras 81/82 e 99/00. Os produtos de maior cobiça do Japão, a soja e o milho, apresentam algumas oscilações no período mas experimentam um aumento da produtividade de, respectivamente, 1,17 para 2,66 t/ha e 2,6 para 6,24 t/ha.

4.4. Os interesses do Japão

O impacto das diversas políticas econômicas, planos de desenvolvimento e programas voltados para a agricultura a partir dos anos 1970, autoriza a interpretação, reiteradamente colocada por diversos autores (Pires, 2000; Santos, 2016), de que este foi um momento chave para explicar a conversão de extensas áreas de Cerrado em território do capital. A empreitada pressupunha a ação centralizadora do Estado brasileiro e seu papel ativo em criar as condições necessárias para expandir e consolidar um setor agrícola exportador, modernizado e competitivo no cenário internacional:

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 agrícolas 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 (Santos, 2016, p. 390).

Aquela fronteira agrícola marcada pela “ocupação com baixa ou nenhuma capitalização prévia” dá espaço para uma expansão da ocupação dirigida, financiada via crédito e mecanizada. O Prodecer representaria, dentro do contexto descrito,

[...] 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 (Ibid., p. 404).

Segundo Pires (2000), o programa é concebido com base em experiências e avaliações dos resultados de dois programas semelhantes que o precederam: o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Parnaíba (Padap) – de nível estadual –, e o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) – de nível federal. Isto indica, para este mesmo autor, que a verdadeira novidade não a forma de intervenção via colonização dirigida, e sim a presença direta de instituições representantes de um governo estrangeiro, o Japão, na qualidade de financiador, coordenador e avaliador desse tipo de programa (Ibid., p. 122).

Este aspecto novo marcou o Prodecer como um alvo privilegiado de críticas que fizeram com que sua implementação não fosse isenta de controvérsias, apesar destas não serem suficientes para inviabilizá-lo. O Projeto de Resolução nº 159, de autoria do então deputado federal opositor do regime militar Adhemar Santillo (MDB - GO), apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados em agosto de 1980, propõe a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)³ para investigar os motivos que levaram o governo brasileiro a assinar um acordo de exploração de terras no Cerrado com o governo japonês (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1980). Apesar da primeira fase do Prodecer ter iniciado em 1979, somente um ano antes, o texto da proposta encaminhada na câmara já encontrava-se repleto de críticas ao programa.

³ O projeto tramitou pela câmara dos deputados e chegou a ser discutido no plenário em 1981, todavia, por ausência de quórum para votação, não teve o requerimento aprovado e a CPI nunca foi formada. A proposta foi arquivada em 1987.

O alto custo do investimento, a internacionalização da agricultura por meio da ingerência de uma potência estrangeira sobre o território nacional, o agravamento de problemas sociais no campo e a ausência de transparência e debate democrático sobre o projeto são algumas das críticas realizadas. Destaca-se a relativização de seu caráter estratégico para o desenvolvimento nacional, visto que sua criação seria motivada, pelo lado brasileiro, antes por uma tentativa desesperada de estancar a dívida externa aumentando a própria dívida e, pelo lado japonês, para diminuir a dependência alimentar em relação aos Estados Unidos:

[...] enquanto o Brasil está pensando em resolver seus problemas imediatos, ou seja, obtenção de dólares para pagar dívidas e equilibrar o balanço de pagamentos, os japoneses estão fazendo projetos para o futuro, desvinculando-se da dependência dos Estados Unidos e, com novos investimentos, o Japão passa a ser o segundo maior investidor estrangeiro no Brasil e o segundo maior credor, perdendo apenas para os Estados Unidos, aumentando nossa dependência política ao Governo japonês (Ibid., p. 9316).

O primeiro aspecto, a busca de uma solução imediata para o endividamento, não consta explicitamente entre os objetivos do programa. Entretanto, o imperativo de equilibrar a balança de pagamentos brasileira obtendo dólares por meio do estímulo à industrialização das exportações agrícolas naquele momento permite questionar o caráter planejado e estratégico do programa. Ainda que este aspecto não seja explicitamente discutido nos documentos, o relatório expõe alguns dos reflexos da crise da dívida externa sobre os produtores selecionados para as fases II e III do PRODECER.

Júlio Oliveira (2022) demonstra, quanto ao segundo aspecto, como a política externa brasileira no governo Geisel sustenta um discurso de complementaridade econômica “natural” entre a economia brasileira e a japonesa, ao passo em que a política externa do Japão visava diminuir a dependência de suas cadeias produtivas alimentares em relação aos Estados Unidos no mercado internacional de grãos. Os interesses “complementares” de ambas as nações se consolidam em uma parceria para a exploração do Cerrado que visava a estruturação de um setor agrícola com uso intensivo do solo e produtividade tão alta quanto o estadunidense (Ibid., p. 56). Isto se deve, em parte, à crise do petróleo de 1973 e ao embargo econômico do governo Nixon às exportações estadunidenses de soja, que elevam os preços no mercado internacional e induzem uma reorientação na política externa japonesa em busca de novos parceiros comerciais para suprir seu mercado interno de consumo de soja (Ibid., p. 63). A criação da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), em 1974, expressa a busca japonesa por maior autonomia em relação aos Estados Unidos no comércio exterior (Ibid., p. 64).

A cooperação entre ambos os países se justificaria, portanto, pelo caráter complementar de suas economias: a brasileira seria caracterizada por um potencial maior para a produção agrícola e uma menor capacidade tecnológica e de investimento, enquanto a japonesa teria baixo potencial agrícola e uma maior capacidade tecnológica e de investimento. A justificativa ganha revestimento ideológico quando autoridades de ambos os países envolvidas nas negociações para estabelecimento do acordo bilateral rememoram a imigração japonesa e a grande quantidade de descendentes de japoneses residindo no Brasil (Ibid., p. 83).

O discurso da complementariedade reverbera pelos documentos. No Relatório Geral verifica-se a construção de um discurso científico sobre os Cerrados que reduz o bioma a um vasto fundo territorial com alto potencial agrícola, mas impróprio em termos químicos devido a carência de nutrientes e a elevada acidez do solo (Brasil, 2002a). O potencial agrícola do Cerrado encontrava-se, nesta perspectiva, obstruído, e caberia à pesquisa científica e ao desenvolvimento de tecnologias de “correção” química do solo, possibilitado pelo investimento japonês, desobstruí-lo. No segundo capítulo, uma discussão sobre a ocupação agrícola no Cerrado contribui para fomentar a imagem de um vasto espaço desocupado à espera de cumprir um potencial ainda não realizado:

Quanto ao perfil das áreas dos Cerrados, estima-se que 127 milhões de hectares representam as terras aráveis; 45 milhões de hectares de áreas estão ocupadas com pastagens cultivadas, 10 milhões de hectares com culturas anuais, 2 milhões de hectares com culturas perenes e florestais. Historicamente, cerca de 57 milhões de hectares da área total da Região dos Cerrados já foram explorados para fins agrícolas, porém, estima-se que há um potencial ainda não utilizado nas fronteiras agrícolas, que representam um contingente de aproximadamente 70 milhões de hectares (Brasil, 2002b, p. 2).

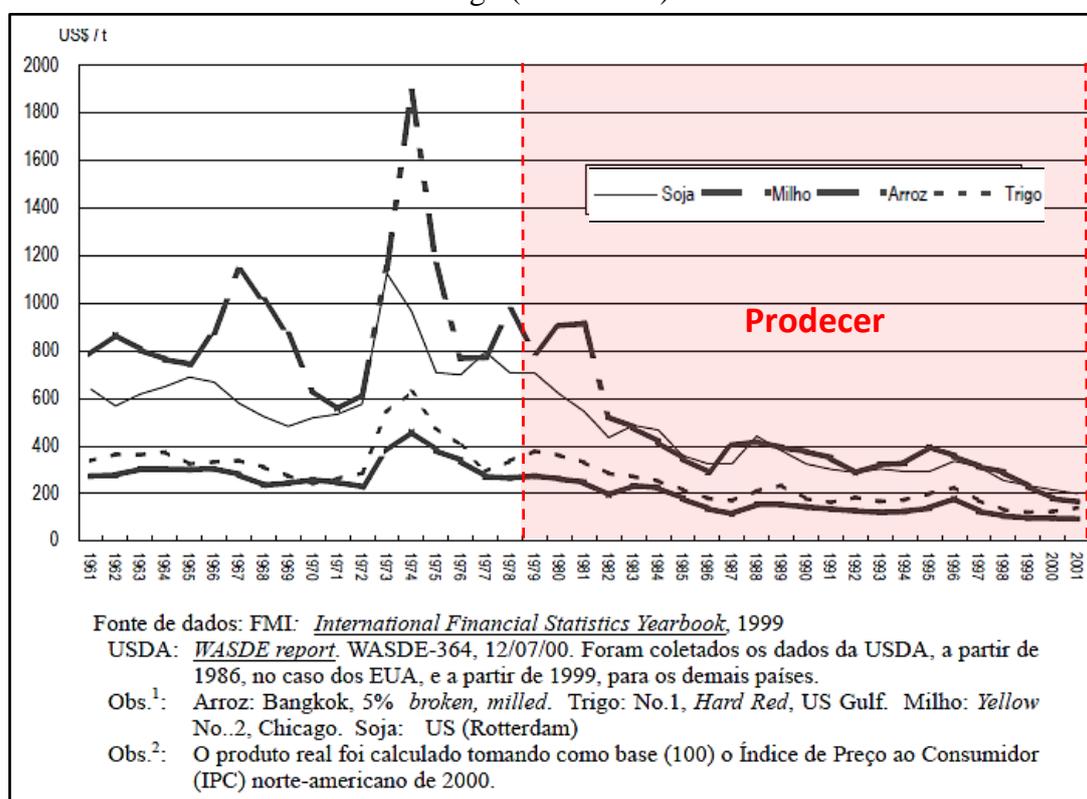
O texto opera um tipo de regionalização produtiva da agricultura no Cerrado cujo dimensionamento “preciso” de 70 milhões de ha de fronteira agrícola parece pressupor um entendimento deste espaço contraposto aos 57 milhões de ha já explorados, definindo a primeira como parte das terras aráveis de potencial estaria inaproveitado. A imagem do Cerrado como a melhor “opção estratégica” é construída por meio de um discurso que o entende como espaço inabitado ou atrasado à espera de desenvolvimento (Alves, 2006).

Assim, foram executados projetos de cooperação técnica e pesquisa conjunta entre a Embrapa Cerrados (antigo Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados – CPAC) e a JICA (Alves, 2021). Em 1977 é firmado o Projeto da Cooperação em Pesquisa Agrícola nos Cerrados do Brasil. O primeiro relatório parcial engloba estudos realizados entre 1978 e 1980 por pesquisadores japoneses, ligados à JICA e ao Ministério da Agricultura, Floresta e Pesca (MAFF) do Japão, e brasileiros ligados ao CPAC e à Universidade de

Brasília (UnB). O texto compila estes estudos visando soluções para viabilizar o plantio nos Cerrados, como controle de doenças em plantas, melhoramento dos métodos de cultivo, controle de ervas daninhas, avaliação dos efeitos da fertilização de fósforo e calcário na nutrição da soja, entre outros (Embrapa/CPAC, 1981).

O discurso da complementaridade econômica volta a aparecer na discussão sobre os preços internacionais da soja. O objetivo do Japão, que justifica o empréstimo e os investimentos em cooperação técnicas mencionados acima, era aumentar a oferta de grãos para diminuir sua dependência em relação aos EUA e estabilizar o preço no mercado internacional.

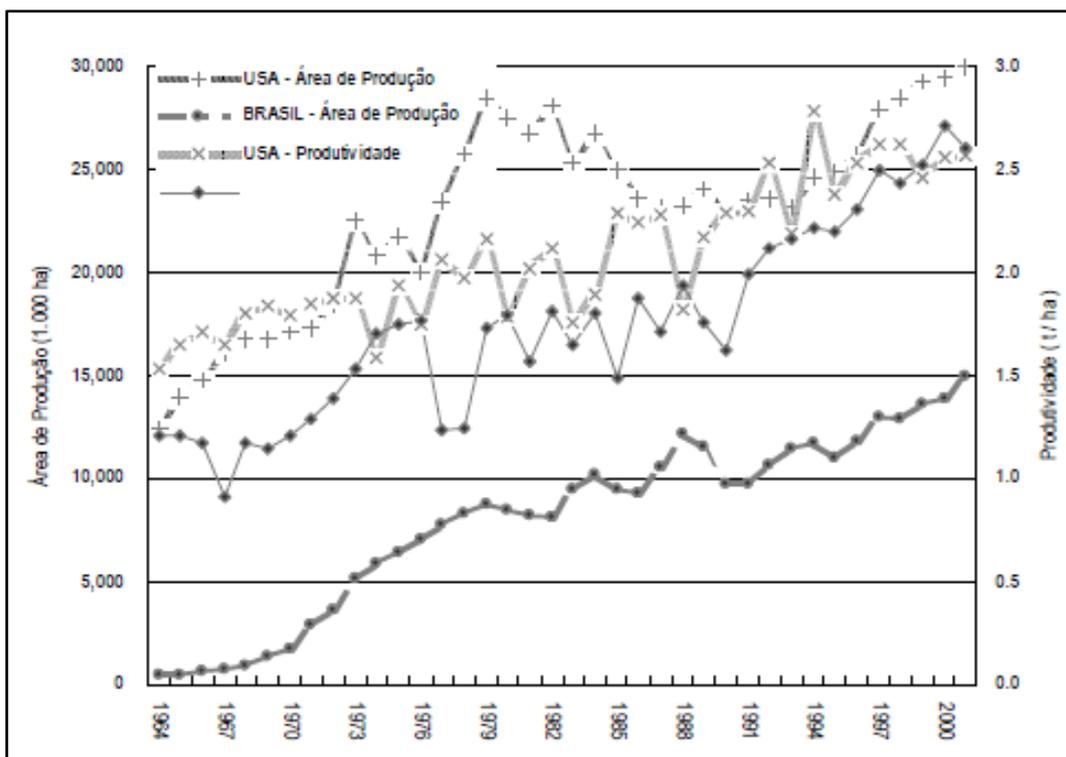
Gráfico 1 – Evolução dos preços internacionais (US\$) de soja, milho, arroz e trigo (1961-2001)



Retirado de Brasil (2002, p. 30). Grifos nossos.

A baixa dos preços no mercado internacional é atribuída ao aumento da oferta brasileira dessas commodities. O gráfico 2 abaixo demonstra, se comparado ao de cima, para o caso da soja, a curva inversamente proporcional dos preços em relação a produtividade e a área de plantio brasileiras após a crise em 1973.

Gráfico 2 – Área de plantio e produtividade de soja no Brasil e nos Estados Unidos



Retirado de Brasil, 2002d, p. 53.

Uma grande importância é atribuída ao movimento de queda dos preços, definido como uma grande contribuição para países importadores como o Japão. Conforme dados divulgados no Anúncio Conjunto dos Governos Brasileiros e Japonês dos Resultados do Prodecer – documento de 2001 anexado ao Relatório Geral –, a participação da soja brasileira nas importações japonesas crescem de 1,6%, em 1977 para 11,9%, em 1999, permanecendo os Estados Unidos na primeira posição durante o período, apesar da queda de sua participação de 95,2%, em 1977, para 79,1%, em 1999 (Brasil; Japão, 2001). O próprio relatório reconhece que a soja brasileira representava pouco na balança comercial japonesa ao fim do programa. Enfatiza, no entanto, que

[...] se se considerar que a soja brasileira tem funcionado como fator de estabilização, influenciando a tendência de queda dos preços internacionais, pode-se afirmar que o Japão, um país que depende exclusivamente da importação para suprir o mercado interno, tem recebido benefício incalculável (Brasil, 2002d, p. 55).

A comemoração dos benefícios do Prodecer para o Japão – até como forma do relatório demonstrar que o resultado do investimento não foi “em vão” – abstrai a situação de crise que atinge o Brasil e repercute sobre os produtores do próprio programa.

4.5. A crise e a reprodução endividada dos colonos do Prodecer

A baixa dos preços das commodities no mercado internacional e o aumento da taxa de juros no Brasil na tentativa de conter o descontrole inflacionário são elementos que podem ajudar a caracterizar a dinâmica de crise, visto que a baixa dos preços para o comprador de soja e milho (Japão) potencialmente significava menor renda para os produtores que a vendiam. O cenário contrasta com aquele discutido anteriormente, no início da década de 1970, em que havia uma alta no preço das commodities que, inclusive, motiva a oferta japonesa e brasileira de crédito oficial subsidiado para a instalação e estabilização dos produtores em cooperativas no Cerrado. O imperativo da concorrência colocava a necessidade de implantação de uma agricultura tecnificada, capaz de alcançar o nível de produtividade posto no mercado mundial:

Quanto mais alto o nível mundial da produtividade, tanto mais intensidade de capital exige a produção e tanto mais alto e impagável para a maioria dos países pobres é o custo dos investimentos, que muitas vezes já se desvalorizavam no momento em que deveriam induzir produções capazes de aparecer no mercado. [...] A iniciativa de buscar empréstimos nos mercados financeiros internacionais era, portanto, antes um passo desesperado do que um caminho bem refletido de desenvolvimento. Já que os juros e o custo administrativo dos créditos, na maioria dos países atingidos, expandiam-se necessariamente com rapidez muito maior do que qualquer desenvolvimento inimaginável nos mercados internos e externos, a ‘industrialização endividada’ tinha de fracassar por motivos objetivos, seja na forma da ‘substituição das importações’, seja naquelas da ‘industrialização para a exportação’ (Kurz, 1992, p. 161-162).

A tentativa de equilibrar a balança de pagamentos pela via da “industrialização para exportação” aparece, no caso brasileiro, em parte como modernização agrícola que visa consolidar uma agroindústria intensiva em capital e orientada para o mercado mundial. O processo culminaria na crise da dívida externa que, na leitura de Kurz, estoura em distintos países da periferia como primeiro sinal de um problema estrutural mais profundo do capitalismo mundial inaugurado a partir da década de 1970 com a revolução microeletrônica. A crise aponta para o fenômeno da redução absoluta, e não somente relativa, da massa de trabalho vivo expropriado empregada diretamente na produção de mercadorias, acarretada pelo impulso incessante da concorrência pelo revolucionamento das técnicas de produção (Machado, 2019). Em termos gerais, trata-se de uma tendência de desequilíbrio na composição orgânica do capital que fundamenta a crise:

Como no curso do desenvolvimento capitalista predomina a substituição da força de trabalho viva do operário pelo trabalho morto das máquinas e dos instrumentos de trabalho, em algum momento do processo de acumulação de capital esta substituição deverá, então, se manifestar na forma de uma queda na massa de mais-valia global produzida em relação ao volume acrescido do capital global empregado, e em algum momento esta contradição entre trabalho vivo e trabalho morto deverá se expressar, por isso, na forma de uma queda na taxa geral de lucro (Benoit e Antunes, 2016, p. 166).

Dentro deste contexto, a crise na periferia estaria relacionada, mais especificamente, ao fracasso do modelo desenvolvimentista em alcançar, por meio do endividamento externo, os padrões de produtividade industrial do centro do capitalismo:

Quando o mercado mundial já pronunciou, em princípio, a sentença de morte e não se consegue mais levantar por força própria os investimentos para a conservação ou até a ampliação dos mercados de exportação, os capitais monetários necessários não podem mesmo ser obtidos mediante créditos estrangeiros. Pois estes precisam ser amortizados – precisa-se pagar juros por eles –, conduzindo esse caminho diretamente à armadilha das dívidas, que se fecha tão logo o custo dos créditos comece a superar o rendimento dos investimentos financiados à crédito (Kurz, 1992, p. 173).

Ainda de acordo com Kurz (2019), a situação conduz a uma dependência do capital produtivo em relação ao capital portador de juros, dado que o primeiro, para ser capaz de se manter acumulando nos termos ditados pela concorrência, deve continuar a investir na produção capital-intensiva cujo custo elevado conduz ao aumento da demanda por crédito, tendencialmente elevando o preço do dinheiro. Desse modo, cada vez mais parcelas da produção futura de valor encontram-se comprometidas com o pagamento de juros e, caso a realização destes valores no mercado seja insuficiente para sanar os empréstimos, o mecanismo é comprometido (Ibidem).

A descrição do processo empreendida por Kurz se assemelha aos casos de inadimplência enfrentados pelos produtores que contraíram financiamento via Prodecer. O Relatório Geral indica que o aumento dessas dívidas está relacionado aos impactos da crise inflacionária na política de crédito rural. Além da redução da oferta de crédito, houve a paulatina eliminação de subsídios embutidos nos financiamentos: primeiro pela eliminação dos juros negativos, em 1985, que são reformulados para cobrir a taxa de inflação e, em 1990, pela fixação da taxa de juros sobre o crédito agrícola acima da inflação, refletindo-se para os produtores como um ônus que aumentou o número de insolventes (Brasil, 2002b, p. 21).

Os colonos do Prodecer I obtiveram o financiamento em um contexto de juros mais baixos e não tiveram problemas de endividamento com os recursos destinados nesta fase. Entretanto, o relatório menciona que houveram sim problemas do tipo em casos de PCs implementados nesta fase mas que contraíram empréstimos posteriormente, já no âmbito do Prodecer II, como no caso do PC Entre Ribeiros I, em Paracatu (MG), cuja dívida de R\$ 25,5 milhões de reais estava em processo de renegociação junto ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) (Brasil, 2002c, p. 34).

A dificuldade em obter crédito agrícola oficial abre margem para a atuação do capital privado no setor, engendrando o crescimento de cooperativas de crédito e,

principalmente, de empresas multinacionais de processamento e comercialização de grãos que haviam expandido suas atividades para o Brasil com a expansão da produção na década de 1970, como Cargill, Bunge e ADM, e mesmo nacionais deste setor como o Grupo Maggi (Brasil, 2002d, p. 9). Segundo Alves (2006, p. 25), os mecanismos de financiamento ofertados por este tipo de agroindústria elevam a dependência em relação ao credor, dado que estabelece uma modalidade de crédito com contratos de venda antecipada do produto cujo preço é fixado no mercado futuro. A empresa garante o custeio da safra mediante garantias hipotecárias ou promissórias, além de exigir do agricultor a aquisição de serviços agrícolas e insumos oferecidos pela agroindústria. Muitos produtores inadimplentes, inclusive do Prodecer, passam a obter recursos com custos mais elevados por meio deste sistema de financiamento das multinacionais de grãos que ficou conhecido como “Soja Verde” (Brasil, 2002c, p. 33).

Conforme já mencionado, de um total de 717 famílias de produtores selecionadas no projeto, cerca de 251 haviam transferido os lotes para outros produtores até o ano de publicação do relatório (Ibid., p. 27). A causa principal para o abandono foi a inadimplência. Aqueles que permaneceram também se encontravam endividados e dependentes da renegociação dessas dívidas ou, então, sujeitos a processos de execução judicial movidos pelos bancos que repassaram o empréstimo. Os principais afetados foram os produtores e as cooperativas que receberam financiamento nas fases II e III do Prodecer.

O relatório lista a situação de endividamento dos produtores e cooperativas em cada um dos PCs até aquele momento. Na fase II houveram casos emblemáticos como o do PC Ouro Verde, em Formosa do Rio Preto (BA), em que as estruturas da Cooperativa Agrícola de Cotia – CAC, responsável pelo projeto, foram financiadas pelo Banco do Brasil e tiveram de ser vendidas para uma multinacional de grãos (Ibid., p. 34). No PC Buritis, em cidade homônima em Minas Gerais, a cooperativa que prestou serviços aos produtores foi dissolvida poucos anos após o início do projeto, suas estruturas foram leiloadas e encontravam-se sobre propriedade da multinacional ADM. O Banco do Brasil, que repassou o empréstimo, estava incentivando os produtores a venderem os lotes para o pagamento da dívida. (Ibid., p. 35).

Na fase III do Prodecer destaca-se o PC Pedro Afonso, no Tocantins, em que o Banco do Brasil, órgão repassador dos empréstimos, exigiu que governo do Estado do Tocantins assumisse 50% dos riscos de todos os financiamentos, além de outras precauções. Mesmo assim, a partir de 1998 começam a surgir problemas de

endividamento tal qual ocorrido na fase II. A dívida total até a publicação do relatório em 2002 era de R\$ 72 milhões de reais, uma média de R\$ 1,5 milhão por produtor (Ibid., p. 37).

Uma série de medidas de renegociação de dívidas rurais foram implementadas a partir de 1993 pelo governo federal, via resoluções do Banco Central, na tentativa de solucionar os problemas de endividamento de produtores rurais que começava a tomar proporções nacionais (Brasil, 2002e, p. 23). Um levantamento de 1998 realizado pelo Fundo de Cooperação Econômica Externa (OECE), atual Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC), instituição japonesa que forneceu recursos para a fase II do Prodec, verificou que o valor médio da dívida de 108 produtores pesquisados naquele ano superava R\$ 1 bilhão, frente a um patrimônio médio de R\$ 380 mil (Ibid., p. 24).

O fato de que muitos produtores conseguiram permanecer nos lotes após o fim do programa não significa que a situação de endividamento tenha se resolvido. Uma reportagem do Globo Rural realizada em 2013⁴ conta o caso do PC Balsas, estabelecido no município de mesmo nome no sul do Maranhão durante o Prodec III. Segundo a reportagem, os colonos do projeto contraíram “uma dívida de R\$ 900 mil para ter direito a um lote de 500 hectares⁵. Mas a dívida deles hoje ultrapassou todos os limites. O agricultor Olivério Matos declara estar devendo mais de R\$ 30 milhões”. O diretor da Campo, Emiliano Botelho, é entrevistado pela reportagem e sugere ter havido um “erro de cálculo” do governo federal, pois estava previsto que o financiamento do Prodec contaria com a menor taxa de juros aplicada no Brasil. Segundo Botelho, essa “injustiça” seria corrigida se o Governo Federal editasse a renegociação das dívidas tal como teria feito no Prodec II.

Apesar da declaração do diretor da Campo, encontramos indícios de rolagem de dívidas relacionadas ao PC Balsas na Lei nº 11.775 de 2008, anterior à publicação da reportagem de 2013. O decreto institui medidas de estímulo a liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural ou fundiário (Brasil, 2008). No artigo 31, parágrafo 2, o decreto autoriza o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) – instrumento financeiro de desenvolvimento regional ligado ao Banco do

⁴ Primeiros agricultores do cerrado do MA carregam dívidas milionárias. Globo Rural, 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2013/04/primeiros-agricultores-do-cerrado-do-ma-carregam-dividas-milionarias.html>

⁵ Segundo o relatório geral, as propriedades no Prodec III eram de 1000 ha por família. Provavelmente a reportagem está considerando 500 ha pois 50% dos lotes tinham de ser destinados para as áreas de reserva natural (Brasil, 2002a, p. 8).

Nordeste (BNB), banco que repassou o empréstimo do programa ao PC referido – a contratar nova operação de crédito para liquidar as dívidas contraídas durante o Prodecer III. Dentre as condições, os imóveis que tenham sido objeto de financiamento são colocados como garantia (Ibidem). A solução sugerida pelo diretor da Campo parece não ter surtido o efeito de “correção” esperado, visto que o mesmo caso volta à tona dez anos depois, na Lei 13.729 de 2018, que prevê, mais uma vez para as dívidas contraídas no Prodecer III, o reajuste do saldo devedor, descontos para a quitação e uma nova rodada de créditos para liquidação, cujos custos deveriam ser novamente absorvidos pelo FNE (Brasil, 2018; Agência Senado, 2019).

A situação exemplifica bem o papel da rolagem de dívidas na continuidade do processo produtivo nos lotes criados para os projetos de colonização do Prodecer, atestando a dependência do capital produtivo em relação ao capital portador de juros ao ponto deste último praticamente simular a reprodução capitalista do primeiro e atuar, portanto, como forma de capital fictício:

O crédito é um compromisso de valorização futura que pode adiantar a ativação de processos produtivos. A acumulação desses compromissos ao nível do capital global alimenta uma possível crise que pode aparecer no momento em que os credores não consigam pagar o que devem, **tendo que renovar suas dívidas com novos financiamentos para que isto não ocorra**. A necessidade do financiamento bancário para a crescente substituição do trabalho vivo por capital constante no processo produtivo teve como consequência a crescente dificuldade em pagar os compromissos creditícios assumidos, o que fez com que a necessidade de novos financiamentos para reprodução ampliada da produção aumentasse ainda mais a dependência em relação ao capital fictício e, assim, aprofundasse a crise no processo de valorização do valor (PITTA, 2022, p. 247, grifos nossos).

Em suma, conforme colocado por Mendonça (2018, p. 23), os fatores de estímulo a acumulação no setor agrícola, isto é, a transferência de recursos promovida pelo Estado via crédito, convertem-se em limites para a valorização de capitais, criando a conjuntura de dependência do agronegócio em relação ao mercado de dinheiro. Acreditamos que o Prodecer configura um caso desse tipo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta pesquisa visava investigar como o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecer) aparece como herdeiro de um histórico de industrialização endividada da agricultura e colonização de

fronteiras agrícolas que perpassam diferentes momentos de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, culminando em sua crise.

O Prodecer, situado na passagem entre o auge do desenvolvimentismo e a financeirização, nasce em grande parte determinado por esta última, na medida em que expressa a tentativa do capital a juros em mover a industrialização da agricultura e a abertura de novas fronteiras agrícolas no momento de crise de valorização do capital inaugurado na década de 1970, conforme teorizado pelos autores trazidos para a discussão. Desse modo, para desvelar os mecanismos que explicam a inadimplência dos colonos do Prodecer frente ao financiamento oferecido pelo programa, buscou-se avaliar os elementos conjunturais como a queda dos preços internacionais dos grãos e o aumento da taxa de juros e correlaciona-los às contradições internas da valorização do capital que culminam na crise geral.

A pesquisa ainda apresenta lacunas e, esperamos, ainda possui um longo caminho pela frente. Seria importante investigar mais profundamente as continuidades e discontinuidades possíveis de serem encontradas entre a fronteira agrícola como momento de expropriação que converte trabalho em mercadoria para a reprodução ampliada do capital e a fronteira agrícola que se move via capital fictício em função da crise desta mesma reprodução ampliada, determinada pela eliminação do trabalho do processo produtivo.

Também seria interessante correlacionar os impactos da crise mundial no capitalismo brasileiros com os impactos da mesma no capitalismo japonês, buscando verificar se haveriam outras determinações para a exportação de capitais via empréstimo além dos objetivos conjunturais autodeclarados de estabilização dos preços e cooperação econômica. A história do Prodecer e as implicações contidas nele poderão, desse modo, ser alvo de maior aprofundamento. Além disso, existem outras fontes de pesquisa disponíveis para serem analisadas e que, pelos limites desta pesquisa, não puderam ser consultadas.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Vicente Eudes Lemos. **Mobilização e modernização nos cerrados piauienses: formação territorial no império do agronegócio.** Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ALVES, Roberto Teixeira. História da Cooperação Técnica entre a Embrapa Cerrados e a Jica. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2021.

BRASIL. Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008. Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008.

_____. Lei nº 13.729, de 8 de novembro de 2018. Altera a Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, para conceder rebate para liquidação de operações de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL; JAPÃO. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Embaixada do Japão no Brasil. **Anúncio conjunto dos governos brasileiro e japonês dos resultados da Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados.** Anexo A-2. Brasília: julho de 2001. Disponível em: https://openjicareport.jica.go.jp/807/807/807_703_11685989.html

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados. Estudo de avaliação conjunta. Relatório Geral. **Resumo.** Brasília: MAPA; JICA, 2002a. Disponível em: https://openjicareport.jica.go.jp/807/807/807_703_11685989.html

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados. Estudo de avaliação conjunta. Relatório Geral. **Cap. 2 – Antecedentes do desenvolvimento agrícola dos Cerrados.** Brasília: MAPA; JICA, 2002b. Disponível em: https://openjicareport.jica.go.jp/807/807/807_703_11685989.html

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados. Estudo de avaliação conjunta. Relatório Geral. **Cap. 3 – Conteúdo e realizações do PRODECER.** Brasília: MAPA; JICA, 2002c. Disponível em: https://openjicareport.jica.go.jp/807/807/807_703_11685989.html

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados. Estudo de avaliação conjunta. Relatório Geral. **Cap. 5 – Desenvolvimento agrícola da região dos Cerrados e o impacto do PRODECER.** Brasília: MAPA; JICA, 2002d. Disponível em: https://openjicareport.jica.go.jp/807/807/807_703_11685989.html

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados. Estudo de avaliação conjunta. Relatório Geral. **Cap. 6 – Avaliação do PRODECER.** Brasília: MAPA; JICA, 2002e. Disponível em: https://openjicareport.jica.go.jp/807/807/807_703_11685989.html

BENOIT, Hector; ANTUNES, Jadir. **O problema da crise capitalista em *O Capital de Marx***. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BOECHAT, Cássio A.; LEITE, Ana Carolina G.; TOLEDO, Carlos de A. Archéologie de la question agraire au Brésil: du *labor grabbing* au *land grabbing*. **EchoGéo** [Online], 41, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/echogeo/15112>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PRC 159/1980 (Projeto de Resolução), apresentado em 28/08/1980 pelo deputado Adhemar Santillo (MDB - GO). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=236749>

Congresso mantém estímulo à quitação de dívidas com programa agrícola do Cerrado. Agência Senado, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/05/congresso-mantem-estimulo-a-quitacao-de-dividas-com-programa-agricola-do-cerrado>.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Em: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

EMBRAPA. Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados (Planaltina, DF). **Relatório Parcial do Projeto da Cooperação em Pesquisa Agrícola nos Cerrados do Brasil, 1978-1980**. Planaltina: EMBRAPA-CPAC/JICA, 1981. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/552988>

GAUDEMAR, Jean-Paul de. **Mobilidade do trabalho e acumulação capitalista**. Lisboa: Editora Estampa, 1977.

GRUPO DE SEXTA (Autoria coletiva). Posfácio. Formação do trabalho e modernização retardatária no Brasil. Em: Boechat, Cássio (Org.). **Os sentidos da modernização: ensaios críticos sobre formação nacional e crise**. Vitória: EDUFES; Rio de Janeiro: MC&G, 2022, p. 317-332.

HAESBAERT, Rogério. **“Gaúchos” no nordeste: modernidade, des-territorialização e identidade**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. A ascensão do dinheiro aos céus: Os limites estruturais da valorização do capital, o capitalismo de cassino e a crise financeira global. **Geografares**, [S. l.], n. 28, p. 55–115, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/24388>.

MACHADO, Nuno. A **“primeira versão” da teoria da crise de Marx: a queda da massa de mais-valia social e o limite interno absoluto do capital**. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol. 49 n.1, p. 163-203, jan.-mar. 2019.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. **A questão agrária no Brasil: da Colônia ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Contexto, 2022.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital**. 2. ed. – São Paulo: Boitempo, 2017.

MENDONÇA, Maria Luisa. **Economia Política do Agronegócio**. São Paulo: Annablume; PPGRI-UERJ, 2018.

MOREIRA, Ruy. **Mudar para manter exatamente igual: os ciclos espaciais de acumulação; o espaço total; formação do espaço agrário**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 1.ed., 4. reimpr, 2013.

OLIVEIRA, Júlio. **A saga da soja nipo-brasileira: ditadura militar e implementação do PRODECER nos cerrados brasileiros (1964-1979)**. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 2022.

PEREIRA, João Márcio M.; ALENTEJANO, Paulo. Terra, poder e lutas sociais no campo brasileiro: do golpe à apoteose do agronegócio (1964-2014). **Tempos históricos**, vol. 18, 1 sem. 2014, p. 73-111.

PIRES, Mauro. Programas agrícolas na ocupação do Cerrado. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 3, n. 1, 2000. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/459>.

PITTA, Fábio; BOECHAT, Cássio; MENDONÇA, Maria Luisa. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, 2017, p. 155-179.

PITTA, Fábio Teixeira. O boia-fria como expressão da crise da sociedade do trabalho na agroindústria canavieira paulista. Em: BOECHAT, Cássio (Org.). **Os sentidos da modernização: ensaios críticos sobre formação nacional e crise**. Vitória: EDUFES; Rio de Janeiro, MC&G, 2022.

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**, vol. 24, n. 2, p. 386-416, out. 2016.

SOUZA, Edison Antônio de. Mato Grosso: A (re)ocupação da terra na fronteira amazônica. Estado e políticas públicas. **Tempos Históricos**, vol. 16, 2º semestre, 2012, p. 127-144.

VAINER, Carlos. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias. **Travessia – Revista do Migrante**, Publicações do Centro de Estudos Migratórios (CEM), ano XIII, n. 36, janeiro-abril/2000.