

Estado e território no Brasil: reflexões a partir da agricultura no Cerrado<sup>1</sup>

Maria Erlan Inocêncio<sup>2</sup>

Manoel Calaça<sup>3</sup>

**Resumo**

*As transformações espaciais decorrentes do processo de modernização territorial do Cerrado foram guiadas pela reestruturação produtiva do capital que, ao expandir suas fronteiras em direção às terras centrais do Brasil, promoveu uma reordenação dos elementos naturais e artificiais, interferindo no paradigma produtivo. As dinâmicas de apropriação do Cerrado basearam-se em estratégias da iniciativa estatal, tendo no campo agrícola o espaço privilegiado de atuação. O capital estatal esteve presente nas políticas territoriais desde 1930, com a Marcha para o Oeste; consolidou-se no Plano de Metas de JK (1956), na construção de Brasília (1960), e expandiu-se no decorrer do Regime Militar (1964), ao efetivar a estratégia de pensar o país sob o enfoque de sua integração. O arti-*

---

<sup>1</sup> As ideias expostas neste texto são parte da tese de doutorado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal de Goiás.

<sup>2</sup> Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Goiás. Professora da Universidade Estadual de Goiás. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Geografia Agrária e Dinâmicas Territoriais, NEPAT. Endereço eletrônico: airam1236@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Professor titular da Universidade Federal de Goiás. Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Geografia Agrária e Dinâmicas Territoriais, NEPAT. Endereço eletrônico: manoelcalaca@yahoo.com.br

*go alicerça-se, portanto, nas diferentes ações estatais, em especial naquelas destinadas ao campo, com destaque para o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento do Cerrado, que modelou o território do Cerrado, inserindo-o em uma nova dinâmica produtiva, na qual as tramas do poder colocaram-no como centro dinamizador da territorialização do capital no país. Os dados apresentados neste artigo são resultados de pesquisa bibliográfica e trabalhos de campo realizados no decorrer da construção da tese de doutorado, como forma de aliar teoria e empirismo.*

**Palavras-chave:** estado, território, agricultura.

### **Abstract**

*The space changes resulting from the modernization process of Cerrado were driven by productive restructuring of capital, to expand its borders toward the heartland of Brazil, promoted a (re)ordering of natural and artificial elements, interfering in the production paradigm. The dynamics of appropriation of the Cerrado were based on strategies from the state initiative, with agricultural field as the privileged area of action. The state capital was present in the territorial politics since 1930, with the March to the West, was consolidated with Target Plan of JK (1956), in the construction of Brasília (1960) and expanded during the Military Regime (1964), to carry out the strategy of thinking about the country from the standpoint of integration. The article is grounded in the various state actions, particularly those intended for the field, notably the Cooperation Programme Japan-Brazilian Cerrado Development, which changed the territory of the Cerrado, inserting it into a new productive dynamic in which the relations of power placed him as the focal point of the territorialization of the capital in the country. The data presented in this article are the result of literature research and field research was made during the construction of the doctoral thesis as a way of combining theory and empiricism.*

**Keywords:** state, territory, agriculture.

### **Introdução**

A análise da vinculação entre Estado e território no Brasil parte do princípio de que o Estado foi, ao longo de diversos períodos da história

desse País, o mais importante ator das mudanças territoriais. À luz desse pressuposto, o corte analítico aqui adotado privilegiará a agricultura desenvolvida no Cerrado, tendo como eixo o processo de modernização territorial do Cerrado, empreendida a partir de 1970.

Cabe, portanto, interpretar os nodos de exercício do poder estatal na gestão dos negócios territoriais do Cerrado ao longo de sua inserção ao mercado internacional de produção. Entretanto, como afirma Machado (2000, p.10), “não se pretende reconstituir ou resumir a história do Estado e dos nacionalismos contemporâneos”, mas registrar as relações entre a modernização do território do Cerrado, a agricultura e o poder do Estado.

Modernização que produz, cria, forma, reforma, recria maneiras de se produzir no campo agrícola; que significou reestruturação produtiva do campo brasileiro, especialmente em áreas de Cerrado; expulsão, expropriação do trabalhador e do pequeno produtor, que cultivava o solo com a certeza da festa na beira da “tuia cheia de arroz”.

Cerrado entendido como porção territorial do Planalto Central; segundo maior bioma do país; ponto de origem das “águas da América do Sul”; patrimônio genético da biodiversidade; mosaico de diferentes fitofisionomias que se aglutinam sob relações de interdependência entre solo, relevo, clima e vegetação; “mar de soja” e “campina de cana”; ambiente, culturalmente uno e diverso de lugares.

Território, espaço onde ocorre a interação sociedade/natureza. Não o território político, econômico, jurídico ou social, mas território como totalidade, cristalização das ações sociais mediadas pelo sistema socioeconômico vigente, o capitalismo. Território do Cerrado que, em 1970, passa a ser foco de diretas ações de modernização propostas pelo Estado.

Pela visibilidade proporcionada por Haesbaert (2004, p.74), pode-se fazer a leitura do território “como um espaço que não pode ser considerado nem estritamente natural, nem unicamente político, econômico ou cultural”. Território equacionado como uma construção simbólica, vinculado a um imaginário territorial, e também fruto da materialidade, produzida pela apropriação de espaços e pela dominação efetiva destes. Assim, a formação territorial articula uma dialética entre

a construção material e simbólica do espaço, que unifica num mesmo movimento processos econômicos, políticos e culturais.

No Brasil, as ações estatais direcionadas ao Cerrado teve início ainda durante o período imperial, com a missão Cruls, mas foi fortalecida no governo de Getúlio, com a Marcha para o Oeste, e no decorrer dos governos militares (1964 – 1982), quando foi incorporado ao jogo político/estratégico do capital.

Outro momento da história do Brasil, relacionado à incorporação do Brasil Central à conjuntura nacional e internacional, foi a construção de Brasília (1960) em terras do Planalto Central, o que conferiu maior dinamismo econômico e político a esta porção territorial brasileira.

À inserção do Cerrado a lógica produtiva capitalista conferiu papel estratégico à região e vem sendo responsável por um crescente processo de construção de novas territorialidades, que começaram a se delinear a partir da década de 1930, Marcha para o Oeste, mas que foi definitivamente incorporada à dinâmica capitalista do país na década de 1970.

O Estado ocupa posição de destaque, neste contexto, por ter transformado o Cerrado brasileiro em celeiro da produção nacional. Este território vem assumindo a marca do processo moderno de produção agrícola brasileira.

Assim, o paralelo entre Estado e território, tendo a agricultura do Cerrado, como caminho, orienta a proposta metodológica de discussão do tema e delinea a teia de fundamentos teóricos que sustentam o processo de modernização territorial do Cerrado. E para apreender o papel da agricultura, neste processo, é tomado como exemplo o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados, PRODECER, considerado o maior programa de intervenção público/privada sobre o Cerrado e principal dinamizador territorial.

### **O Estado: base para a compreensão dos processos político-territoriais**

O Estado, uma instituição político-social, juridicamente organizada, que ocupa um território definido, onde a lei máxima é uma Constituição escrita e dirigida por um governo, que possui soberania reconhecida interna e externamente, foi o responsável pelo “corte tipológico entre as sociedades ditas ‘primitivas’ e as ‘civilizadas’, pela transformação do tempo mítico em secular, definindo-se nesse momento como categoria histórica” (MACHADO, 2000, p. 13).

Como construção política, o Estado renova-se em contextos diversos, acompanhando a evolução socioeconômica e política da civilização, mantendo o seu caráter universal e sua principal característica, a concentração de poder, independentemente dos seus elementos determinantes.

O Estado detém o poder de criar leis que regulam o uso social do território e, portanto, toda a sociedade; tornou-se o maior criador e controlador de normas sociais. O poder do Estado é exercido sobre uma dada população que habita determinado território. Para que possa existir Estado, tem que haver, obrigatoriamente, uma população sedentária, um grupo que possa construir o seu sistema político.

O Estado, enquanto ator político, “é o verdadeiro e legítimo representante de uma população que, por definição, quer viver e sobreviver num território” (RAFFESTIN, 1993, p.236) e o autor complementa: “está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações” (RAFFESTIN 1993, p.152).

Neste sentido, a estrutura de poder político-territorial do Estado definiu os rumos da história do século XIX e início do XX, e se constitui como “refúgio de valores simbólicos e de interesses que resistem à circulação imposta pela globalização” (CASTRO 2005, p.107).

Santos, ao discutir o contexto da globalização e o papel desempenhado pelo dinheiro na organização e fragmentação do território, afirma que a competitividade entre as empresas arrasta “o Estado e sua força normativa na produção de condições favoráveis àquelas dotadas de maior poder” e “que o território, pela sua constituição, se coloca como instrumento do exercício dessas diferenças de poder” (2000, p.85).

Machado (2000, p.72) reforça a tese de que o Estado é a “força política de maior resistência, [...] principal estratégia de desenvolvimento e sobrevivência nacional”, principalmente de economias subdesenvolvidas, como a brasileira. Ideia corroborada por Haesbaert (2004), ao assegurar que o papel do Estado alterou-se no cenário econômico e político nacional e internacional, mas continua a exercer, juntamente com as corporações internacionais e algumas outras nacionais, um poder paralelo na organização territorial.

Essas são algumas das razões para retomar o tema Estado como necessário à compreensão das políticas de modernização territorial do Cerrado. Na realidade, o Estado é o responsável pelas principais políticas de ordenamento territorial e social comandado pelas relações capitalistas de produção.

Santos (2000) considera que o processo produtivo reúne aspectos técnicos e políticos. Os primeiros têm mais a ver com a produção propriamente dita e sua área de incidência. Já a parcela política, ao contrário, relacionada ao comércio, preços, subsídios etc., tem sua sede fora da região e seus processos geralmente escapam ao controle dos principais interessados, os produtores, e da sociedade civil como um todo.

É Santos quem também define o Estado como o único intermediário possível entre o modo de produção em escala internacional e a sociedade nacional. “Cabe-lhe decidir a abertura para a entrada das inovações, dos capitais e dos homens e assim ele se torna responsável pelas consequências de sua cumplicidade ou de sua resistência em relação aos interesses do sistema capitalista mundial” (1996, p.181).

Nessa perspectiva, o Estado é a instituição política, da modernidade, responsável pela criação, delimitação e recriação do território e exercício do mando e da obediência, segundo normas e leis estabelecidas e reconhecidas como legítimas.

Moderno, pois se constitui soberano, distinto da sociedade civil, mesmo sendo a expressão desta, reconhecendo a propriedade privada separada do Estado, ao contrário do Estado patrimonial medieval.

O Estado-nação surge para promover a territorialidade no sentido do controle de acesso e, também, para classificar, nomear as pessoas

conforme seu lugar de nascimento. “Toda existência ‘legal’ dos indivíduos dependerá de sua condição territorial nacional”, Haesbaert (2006, p.89).

Machado (2000), ao discutir a falência do estado neoliberal, afirma que, seja qual for a concepção de Estado que adotemos, suas relações com a economia e a sociedade são de caráter interativo e que, mesmo no capitalismo liberal mais ortodoxo, nunca esteve ausente, e que desde a economia clássica, “o Estado exerce o papel, senão de agente, pelo menos de indutor da acumulação e reprodução de capital e que seu papel extrapola a proteção da estabilidade econômica na sociedade de classes, da propriedade privada” (MACHADO, 2000, p.50) e complementa, “a globalização afirma de maneira candente a pertinência dos Estados nacionais como categoria básica do desenvolvimento” (2000, p. 66).

Segundo Saes (2004), a função precípua do Estado é assegurar a coesão vigente na sociedade de classes, mantendo sob controle o conflito entre as classes sociais antagônicas e impedindo, dessa forma, que tal conflito deságue na destruição desse modelo de sociedade e que se configura como instituição especial, voltada para a defesa e a preservação da comunidade. E como surgiram na história da humanidade diferentes tipos de sociedade de classes, em cada um deles “o Estado assume uma configuração institucional particular e desempenha de um modo também particular a sua função social permanente” (SAES, 2004, p.114).

E com vistas a contribuir para a compreensão da apropriação do território do Cerrado pelo capital, busca-se na estreita vinculação, ou na fusão, entre os interesses do capital industrial e o Estado, que se configura como imperialismo clássico, resultante do monopólio do capital financeiro e do controle exercido por estes sobre a produção industrial, as múltiplas possibilidades analíticas abertas pela matriz conceitual das políticas públicas de ordenamento territorial, as bases explicativas capazes de propiciar maior visibilidade aos atores políticos dessa inserção territorial.

A análise das principais políticas de ordenamento territorial nas décadas de 1970 e 1980 são pontos-chave, que permitem ir além dos limites do visível, para se compreender a ocupação do território do Cerrado por uma agricultura de base técnica.

Segundo Moraes (2000, p. 62), “o território é um espaço qualificado pelo domínio de um grupo humano, sendo definido pelo controle político de um dado âmbito espacial” e, nesse sentido, trabalha, na ótica ratzeliana de que “sem território não se poderia compreender o incremento da potência e da solidez do Estado” (RATZEL, 1990, p.74).

A perspectiva teórica de Ratzel, ao relacionar Estado e território, vincula-se ao conceito de “espaço vital”, sem o qual não se daria o “progresso” social. “Espaço vital (...) o espaço para a reprodução de um grupo social ou de uma civilização, considerados os recursos aí disponíveis, que devem ter uma relação de correspondência com as dimensões do agrupamento nele existente”, Haesbaert (2006, p.66).

A dimensão política do território, segundo Raffestin (1993), é a que melhor responde pela conceituação de território. Não a visão limitada que restringe território às sociedades modernas articuladas em torno dos Estados-nações, de acordo com Badie (1996); mas o território definido enquanto “referência às relações sociais e ao contexto histórico em que está inserido” (HAESBAERT, 2006, p. 78).

Assim, o Estado se coloca como instrumento capaz de explicar os mecanismos fundamentais que regem a ocupação do Cerrado por uma agricultura de base tecnológica, tendo, nos processos político-territoriais, a base estratégica da mobilidade da fronteira agrícola brasileira em fins dos anos de 1970 e início de 1980.

A ocupação do Cerrado brasileiro, a partir da década de 1970, situa-se no contexto das ações estatais de ordenamento, domínio territorial, e marca o estreitamento das relações entre Estado, poder, economia e território. Destinou-se a acelerar o avanço da fronteira em direção ao Oeste brasileiro e a impulsionar a expansão do capital privado nacional e estrangeiro.

### **Estado e território: *aménagement***



Ordenamento, também denominado ordenação, ou “*aménagement*”<sup>4</sup>, de acordo com Bertone; Mello (2006), teve origem na França nos anos de 1950, possuindo o sentido de ação de ordenamento voluntária ou refletida de uma coletividade sobre seu território, tanto em nível local, regional ou nacional. Entretanto, Trinca (1979) discorda de que a ação seja voluntária, pois para ela o termo ordenação corresponde à ação do Estado na organização da sociedade.

O termo “*aménagement*”, na Geografia, liga-se ao desenvolvimento do território e propõe-se a entendê-lo como conjunto de intervenções, baseadas em objetivos públicos e em projetos sociais, que visem, dentre outras ações, a aumentar a atratividade e os potenciais de certos territórios, de modo a garantir equilíbrio inter-regional dentro do espaço nacional.

Fischer (2003) afirma que na compreensão de “*aménagement*”, como conjunto de intervenções de caráter estatal, o território é definido como instância de poder, exercido pelo Estado, conduzindo-nos às interpretações de território de Ratzel (1982) e Raffestin (1993). Mas, para Raffestin (1983) espaço e território são profundamente marcados pela influência de um fator que dá complexidade à dimensão espacial: a diversidade dos atores que intervêm no “*aménagement*” (população, eleitos, administrações, coletividades, empresas). Assim, mesmo afirmando que há uma diversidade de agentes, estes detêm o poder de organizar e ordenar o território.

Em relação às preocupações do “*aménagement*”, o conceito de território pode ser definido da maneira seguinte: “um espaço delimitado e apropriado, no qual se exercem poderes (controle, organização), se inscrevem projetos sociais coletivos (planejamento, desenvolvimento, “*aménagement*”), se expressam estratégias de valorização (exploração dos recursos), se afrontam os interesses mais ou menos conflituosos dos diferentes atores” (FISCHER, 2003, p.10).

---

<sup>4</sup> Em português, não existe tradução exata do conceito. Ele é muitas vezes utilizado no sentido de “planejamento”, “organização” ou de “ordenamento do território”. O “*aménagement*” implica uma dimensão política do território.

A ação pública se justifica, pois “as políticas de Estado respondem, por meio de suas leis constituintes, ao menos na retórica, aos assuntos julgados importantes pela sociedade, ou parte dela, ou simplesmente os ignoram” (BERTONE; MELO, 2006, p.135).

Ordenamento territorial, para Silva (2006, p.298), é uma forma particular de uso do território que apresenta um arranjo de objetos sociais, naturais e culturais, historicamente, estabelecidos. E completa afirmando que o ordenamento está além do espaço e o conceito de rede é imprescindível. “O ordenamento é mais do que uma organização espacial, uma ‘forma’, mas um sistema dinâmico formado por objetos e ações articulando lugares contíguos, ou não, em rede”.

As representações, criadas pelo ordenamento territorial, instauram uma trama de legitimação das práticas de poder e reprodução capitalista no território. Os ordenamentos, resultantes das políticas direcionados ao campo, sempre tiveram o poder de determinar o tipo de cultivo a ser realizado e a principal técnica a ser utilizada, modificando o modo, historicamente, construído de viver e tratar a terra do homem do campo.

Em se tratando de território brasileiro, as políticas de ordenamento territorial tiveram maior destaque na recente história, notadamente no período dos governos militares, através dos PNDs, e nos últimos anos da década de 1990 (BERTONE; MELLO, 2006). Entretanto, estão presentes, mesmo que indiretamente, desde a formação de fato do Estado Nacional, a partir de 1930.

As políticas públicas territoriais podem ser sociais, mas também econômicas, direcionadas a um determinado departamento da economia, sendo denominadas setoriais. Dentre as políticas setoriais brasileiras, as políticas agrícolas assumem a dianteira do processo de formulação, tendo em vista as diferentes funções delegadas à agricultura, desde o período colonial até o presente, na estruturação econômica do Brasil. No Brasil e demais países, especialmente os mais desenvolvidos, a agricultura sempre foi pauta para a formulação das políticas públicas.

O Estado brasileiro teve o papel de, através do uso de ações verticalizadas para o campo, aumentar a fluidez do espaço disponível ao cultivo de produtos de demanda externa, articulando inovações mecânicas, físico-químicas e biológicas visando a aumentar a

produtividade do trabalho, a superar as barreiras naturais e a aumentar a velocidade de rotação do capital.

A ação do Estado sobre a agricultura, através de políticas públicas, em especial no Brasil, tornou-se mais frequente a partir do momento em que o governo, representante legal do povo, viu a necessidade de encontrar saídas para que o capital pudesse circular de forma plena pelo território nacional. Nesse contexto, o campo assume papel de destaque, posto como lugar a ser desenvolvido, razão do atraso econômico do país e, portanto, *locus* da modernização para a inserção no mercado econômico mundial.

Entretanto, é necessário primeiramente conhecer as principais políticas públicas de ordenamento territorial no Brasil, em especial as de caráter regional, que tiveram papel preponderante na modernização do território brasileiro, em particular o território do Cerrado, enfatizando-se os planos e programas governamentais.

As políticas públicas de ordenamento territorial no Brasil criaram infraestrutura, bens e serviços, capacitando o crescimento, o desenvolvimento não só da agricultura, mas também da economia e da sociedade.

O intuito da apresentação das principais políticas de ordenamento territorial no Brasil tem como fundamento sustentar a assertiva de que o Estado sempre esteve, direta ou indiretamente, comandando as ações que construíram, desconstruíram e reordenaram as múltiplas configurações territoriais do espaço do País.

Assim, é possível construir um arcabouço teórico capaz de explicar as tramas do capital, para que o interior do País pudesse ser o palco de novas configurações territoriais a partir da década de 1970. Desse modo, a análise procurou constituir uma compreensão dos fatores organizativos e produtivos relacionados ao território, mediatizados pelos componentes econômico-financeiros, acordos e estratégias igualmente importantes no processo modernizador territorial do Cerrado.

## **Panorama das políticas públicas territoriais no Brasil**

Os períodos dos governos Vargas (1930-1945/1951-1954) podem ser considerados marcos no desenvolvimento de uma nova ordem econômico-social e territorial. Desencadeou o processo de industrialização no país, a partir da transição do modelo agrário exportador para o modelo urbano-industrial. Representou a evolução da política brasileira de base oligárquica, para as políticas populistas centralizadoras e construção do modelo desenvolvimentista de formulação e implementação de políticas.<sup>5</sup>

Nesse período, não houve a criação de um plano nacional de ordenamento territorial, mas merece destaque a criação, em 1936, do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), instituição de função orçamentária, fundação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE (1952), e a criação da Petrobrás (1953), órgãos que foram vitais para o início do planejamento centralizado brasileiro (IANNI, 1996).

Dentre as políticas regionais, merece destaque a “Marcha para o Oeste” que teve como meta prioritária estimular o avanço da ocupação territorial interligando a região centro-oeste à sudeste. Foram criados também o Banco do Nordeste do Brasil, BNB, (1952), o Projeto Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, SPVEA (1953) (BRASIL, 2002).

Entre os dois governos de Vargas, esteve no poder Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), que implantou a Fundação da Casa Popular (1946), “cujos objetivos compreendiam a construção de moradias e a implantação de projetos de saneamento” (MORAES, 2008, p.48). Mas o maior destaque é dado pelo Plano SALTE (Saúde, Alimentos, Transporte e Energia) que foi interrompido em menos de um ano. (ACCARINI, 2003).

Tendo como slogans “Cinquenta anos em cinco” e “Energia e transporte”, Juscelino Kubitschek (1956-1961), no trabalho conjunto do BNDE e do Conselho de Desenvolvimento para a Coordenação Econômico-Financeira, implanta o Plano de Metas, que dedicou-se a identificar os setores carentes de investimentos pelo Estado, iniciativa privada e

---

<sup>5</sup> Este modelo de desenvolvimento é uma teoria defendida pela Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL, que propunha a centralidade do Estado no processo de orientação do desenvolvimento da economia nacional.

capital estrangeiro, propondo 30 metas, organizadas nos setores energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação e mais uma, chamada de meta síntese: a construção de Brasília e a consequente transferência da capital federal para a região do planalto central brasileiro (BECKER; EGLER, 1994).

Os pontos fortes do Plano de Metas foram a construção de Brasília e a expansão da malha rodoviária pelo interior do Brasil e, nas políticas regionais, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE (1959). O desenvolvimento desse plano, principalmente no que tange à malha rodoviária, foi importante para o posterior alargamento das fronteiras econômicas nacionais em direção ao Cerrado.

Para Moraes, a criação da SUDENE fez com que o desenvolvimento regional pudesse “ser pensado como parte do projeto de desenvolvimento nacional, havendo uma descentralização da política regional, embora a União tenha mantido o seu papel de coordenação” (2008, p.55).

O Plano de Metas da era JK visou, principalmente à ocupação territorial e ao desenvolvimento econômico, rompendo com a “economia de arquipélagos” e consolidando economicamente a unidade do país. Foi a primeira tentativa de êxito de planejamento em escala nacional, embora apresente falta de uma visão global integrada da economia.

A década de 1960 representou a centralização do poder sob o Regime Militar, implantado em 1964, com planos de cunho mais econômicos, como o Plano Trienal (1963-1965) e o Plano de Ação Econômica do Governo, PAEG (1964-1967), que reorganizaram a ação do Estado, preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo estatal na economia, com a institucionalização do planejamento governamental.

Foi criado, em 1964, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, mais tarde Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (IPEA), com a proposta de acompanhar as medidas do governo. Data desse período, também, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado a Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Em termos de espaço agrário, as políticas lançadas pelo governo entre 1963 e 1964 foram o Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra (INOCÊNCIO, 2002).

Regionalmente, e inspirados na SUDENE, os governos militares redirecionaram a discussão territorial e adotaram políticas de desenvolvimento regional a partir do eixo de integração nacional proposto pelo Programa de Integração Nacional (PIN). Criaram as superintendências regionais, com vista a neutralizar as oligarquias regionais, através de novos pactos, estabelecendo as bases para a modernização. Implantaram a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) (CAVALCANTI, 2009).

O PIN, que objetivava financiar as obras infraestruturais no Nordeste e na Amazônia, promovendo a integração econômica territorial dessas duas regiões, deu início à programação de obras que prosseguiram com os PNDs.

A década de 1970, no Brasil, é caracterizada por forte concentração urbana, consequência da migração campo-cidade, que se acentuou devido ao desenvolvimento industrial. Teve nos PNDs, o ponto forte do processo político. Estes estiveram presentes na economia nacional entre 1970 e 1980. Foram projetados em três etapas, sendo que somente as duas primeiras tiveram pleno desenvolvimento.

A implantação do I PND coincidiu com o “milagre brasileiro”, ocorrido entre 1968 e 1972. Período de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) e forte expansão das indústrias de bens duráveis, sustentados pelo desenvolvimento anterior da base produtiva industrial e por um alto custo social (BECKER; EGLER, 1994). O objetivo principal foi a execução de obras de infraestrutura, ligadas aos transportes, corredores de exportação e telecomunicações, prosseguindo a expansão capitalista e reestruturação territorial nacional iniciadas pelo Plano de Metas.

Inserem-se também no I PND programas como o PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), que se caracterizava, juntamente com o Programa de Corredores de Exportação do Governo Federal, “pelo esforço da pesquisa em desenvolver sementes de soja adaptadas às condições edafoclimáticas do Cerrado e pela melhoria da infraestrutura” (HESPAHOL, 2000, p.15).

Ao longo do desenvolvimento desse Plano, outras instituições também foram criadas: o Instituto de Pesquisa Agropecuária do Oeste (IPEAO); o Instituto de Pesquisa Agropecuária do Centro-Oeste (IPEACO); a Fundação Zoobotânica de Brasília, a Universidade Nacional de Brasília (UNB); e as Secretarias dos Estados do Centro-Oeste, que passaram a investir em pesquisas destinadas ao fomento e à viabilização da agricultura moderna nas zonas do Cerrado (HESPANHOL, 2000).

Inserido também nesse plano merece atenção a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA, (1973), e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Todos estes órgãos tinham como objetivo modernizar a agricultura, especialmente na região dos Cerrados, tornando-a uma nova área de fronteira agrícola, através da inserção de novas culturas adaptadas às condições climáticas e ao solo da região (SHIKI, 1997).

O II PND deu continuidade ao crescimento acelerado e à desconcentração industrial, através de investimentos governamentais na indústria de base nas regiões periféricas. Alguns programas especiais de desenvolvimento regional foram implantados nesse contexto com destaque para: o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZONIA), o POLOCENTRO, o PRODECER, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (AGRIN) e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB).

Destes, o POLOCENTRO e o PRODECER são os que assumem maior importância como elemento capaz de sustentar a tese de que o Estado é o principal ordenador territorial e foi o mais importante elemento da incorporação do Cerrado ao circuito produtivo capitalista nacional e internacional.

O POLOCENTRO, criado no início do governo Geisel, em 1975, “destinava-se à construção de armazéns, ao apoio à pesquisa, assistência técnica, ampliação do sistema de transporte e rede de energia e exploração do calcário” (SHIKI, 1997, p. 145), nas regiões centro-oeste e oeste de Minas Gerais.

Dentre as três áreas polos, dez estavam localizadas no Centro-Oeste, sendo três em Mato Grosso (Xavantina, Parecis, Cuiabá-Rondonópolis);

duas em Mato Grosso do Sul (Campo Grande e Bodoquena) e cinco em Goiás, (Paraná, Pirineus, Piranhas, Rio Verde e Gurupi<sup>6</sup>) (BANDEIRA, 1999).

O POLOCENTRO foi projetado para um período de dez anos, porém foi desativado no início da década de 1980, por apresentar baixo crescimento da produção e da produtividade em relação aos recursos investidos. Para Salim (1981) os objetivos sociais do programa, também “não ultrapassaram o nível do discurso oficial, pois os instrumentos de ação utilizados, dos quais se destaca a política de crédito rural, favoreceram muito mais a concentração do que a distribuição de renda” (p.80).

Mesmo tendo sido desativado, sua vigência favoreceu um padrão de acumulação monopolista prevaiente no setor urbano-industrial da economia brasileira e acelerou o processo de penetração capitalista no campo e de transformação da estrutura produtiva no Cerrado.

O II PND foi elaborado em virtude das profundas alterações ocorridas no cenário mundial, tendo como referência a crise do petróleo e a estrutura produtiva nacional, com o esgotamento do “milagre”. Esse plano apresentava como meta prioritária manter o crescimento acelerado dos últimos anos, reafirmar a política, gradualista de contenção da inflação, manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos, realizar política de melhoria da distribuição de renda, preservar a ordem social e política, realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e devastação dos recursos naturais (GONÇALVES NETO, 1997).

No âmbito deste PND, o Cerrado teve grande destaque, pois foi considerado área potencial para a produção de alimentos, além de ser importante para a integração nacional - política do regime militar - na direção da região amazônica. De acordo com Bandeira (2000), para esta região foram estabelecidas três funções: produzir alimentos e matérias-primas; absorver e reorientar as correntes espaciais de mão de obra e servir como área alternativa para a descentralização industrial do país.

---

<sup>6</sup> Quando da instalação do POLOCENTRO Gurupi era um município do estado de Goiás. Em 1988, com a criação do estado de Tocantins, este incorporou o município.



Pertence a este PND a criação do PRODECER, que representou o programa de maior abrangência e resultados, dentro do Cerrado. Promoveu, até 2001, o assentamento de agricultores experientes no uso de tecnologias no Cerrado. Foi financiado com empréstimos da Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (JICA), tendo a contrapartida do governo brasileiro e apoio da iniciativa privada (ALHO; MARTINS, 1995).

O III PND, previsto para ser implantado em fins de 1979, não se desenvolveu, pois o Brasil passou a enfrentar sérias dificuldades de financiamento, comprometendo a sua capacidade de colocar em prática os programas de desenvolvimento econômico. A década de 1980 é considerada, por muitos autores, como a “década perdida”, em virtude do baixo desempenho econômico.

Já Graziano da Silva (1996) afirma que essa década foi perversa, pois voltou-se para o combate à inflação e para o ajuste externo, afetando a estrutura de produção, comercialização e preços, aumentando a concentração fundiária e influenciando significativamente a formação e organização das classes sociais no campo.

Contrariando as teses que consideram os anos de 1980 como a “década perdida”, Brum (2003) afirma que esta década foi também de muitas vitórias: redemocratização do país; volta às eleições diretas para governador de Estado; retorno de um civil ao comando da Nação; eleições diretas para presidente; reorganização dos sindicatos; dentre tantas outras ações que demonstram que os anos de 1980 foram importantes para o Brasil no cenário político, administrativo e econômico, mesmo ciente de que houve aumento dos deficit públicos.

A recessão que se seguiu nos anos 1980 e 1990, o arrocho salarial e a queda do poder aquisitivo tiveram como consequência a perda da capacidade de planejamento e investimento, resultando no desmonte do aparato planejador do Estado. Este modelo de desenvolvimento foi abandonado na década de 1990, quando o Brasil aderiu ao modelo neoliberal de mercado e adotou os Planos PluriAnuais, (PPA).

O primeiro PPA foi implantado entre 1996/1999, “Programa Brasil em Ação”, e se caracterizou por formar parcerias entre o governo federal, estados, municípios e setor privado. Criou os Eixos Nacionais de

Integração e Desenvolvimento<sup>7</sup>, como referência espacial e geográfica de desenvolvimento, e representou o auge do processo de modernização agrícola e desenvolvimento da agroindústria. Foi o período de maior privatização das empresas públicas.

O segundo PPA (2000/2003), “Programa Avança, Brasil”, fundou-se nos mesmos conceitos do PPA predecessor, trazendo uma nova concepção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS). Já o PPA (2004/2007) estabeleceu o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e a reforma agrária. O ZEE foi uma política de ordenamento ambiental, e a Reforma Agrária, de ordenamento fundiário. É no contexto deste PPA, que se criou, para reduzir as desigualdades regionais, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposto no período 2007/2010, inaugurou uma nova fase na política econômica brasileira, recolocando na agenda do País a temática do crescimento, que permaneceu praticamente ausente, na maior parte das últimas décadas da política econômica, dominada, com poucas variações e escassa criatividade, pela obsessão dos ajustes macroeconômicos.

A parte econômica do Programa apoia-se em três pilares: a) maciço investimento em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, etc.), geração de energia e infraestrutura social (saneamento e habitação), com forte participação das empresas estatais e bancos públicos; b) um conjunto de incentivos tributários; e c) a redução progressiva da taxa básica de juros da economia.

Uma vez delineada as principais políticas de ordenamento territorial brasileiro, cabe compreender a inserção do setor agrário nesse contexto, e a indagar de que forma o Cerrado, em particular o campo, passa a ser o foco principal das ações estatais de ordenamento territorial.

As transformações na agricultura sempre estiveram na pauta dos programas governamentais e em consonância com as políticas econômicas mundiais. Cabe destacar que, mesmo delegando funções à

---

<sup>7</sup> No PPA 1996/1999 foram definidos cinco eixos de integração nacional e dois de integração continental e no PPA 2000/2003, nove eixos. Sobre os eixos ver Moraes (2008, p.76 – 81).

iniciativa privada, ao Estado brasileiro, em relação à agricultura, coube manter programas de financiamento de custeio, de investimento e comercialização, e também gastos diretos da União com programas e ações governamentais no setor.

A recente e sucessiva expansão das fronteiras agrícolas conduz a busca de novas interpretações das atuais características do território do Cerrado e a conseqüente organização do espaço no campo, de forma a atender à racionalidade do capital na busca da otimização dos lucros. Para Ramos (2001, p.375), “essa racionalidade se traduz na produção agrícola por políticas que favorecem superposições de tecnologias, derivadas, sobretudo, de pesquisas científicas, e inovações na gestão e controle da produção sob o comando de grandes empresas”.

A modernização do território do Cerrado parte da estratégia governamental de ocupar o interior do Brasil, diante ao quadro das transformações na política de desenvolvimento agrícola. O capital expande e ocupa as porções melhor servidas pelo conjunto de redes, estrategicamente distribuídas pelo território nacional.

Para se ter a dimensão do processo, é preciso recuperar os fundamentos de algumas políticas públicas que estiveram envolvidas nas transformações do campo, prioritariamente, a partir do início do século XX, e com foco para o Cerrado, por entender que é nesse contexto que surgem as principais mudanças no meio rural, induzidas pela superação do modelo agroexportador e inserção de uma economia urbano-industrial.

É nesse contexto que o PRODECER se insere como o principal programa de resultados positivos ao capital no Cerrado, pois constitui-se como veículo criado e “motorizado” pela fusão capital/Estado que trouxe novos padrões produtivos e “hábitos” de cultivo dos solos do Cerrado. Acentuou o processo de expropriação do pequeno produtor rural e de grande parcela de trabalhadores rurais, ainda, contribuindo para o processo de transformação/modernização territorial do Cerrado.

### **PRODECER: programa de reestruturação territorial do Cerrado**

O PRODECER é um projeto de cooperação econômica bilateral Brasil-Japão, específico, de grande porte, e que cumpriu três papéis importantes no processo de territorialização do capital no Cerrado.

Primeiro, teve como objetivo o desenvolvimento da fronteira agrícola na região do Cerrado, abrangendo extensas áreas. Segundo, buscou aumentar a oferta internacional de alimentos, através da exportação de produtos agrícolas, com repercussão em nível mundial. E terceiro, teve longa duração, tendo desenvolvido estratégias próprias de incorporação do campo brasileiro ao circuito produtivo capitalista mundial.

Esse projeto, através da financeirização da terra pelo capital internacional, verteu a favor dos médios e grandes proprietários a solidariedade cooperativista, que converteu o sistema tradicional de cultivo em um moderno mecanismo de produção no Cerrado.

Para o Brasil (2002), o PRODECER foi um programa baseado na complementaridade da cooperação econômica e reciprocidade de interesses mútuos entre o Brasil e o Japão. De um lado, o Brasil recebia investimentos japoneses destinados a financiar a pesquisa agropecuária; e de outro, o Japão se beneficiava da maior oferta de soja no mercado internacional. Todo esse esquema fez com que o Cerrado se colocasse como *locus* para que a ação territorializante do capital se concretizasse e produzisse os frutos necessários a sua expansão.

A complementaridade econômica traduz-se no jogo de interesses que envolveu a implantação desse projeto, que baseava-se na questão da “segurança alimentar”. Segundo os idealizadores do programa, seria necessário expandir a área cultivada no país, para suprir as necessidades de uma população em expansão. Ou seja, foi criado para atender aos interesses internacionais e produzir mercadorias destinadas a abastecer o mercado externo.

O jogo de poder internacional do capital é ratificado por Akimoto<sup>8</sup>, que afirma que o objetivo do PRODECER é produzir soja, cultivo

---

<sup>8</sup> Mitsutoshi Akimoto faz parte da diretoria da Companhia de Promoção Agrícola, (CAMPO) desde 1978, tendo participado de todas as etapas de implantação

considerado fonte alimentar para os japoneses, em larga escala, de tal forma que “a produção excedente seria exportável do Brasil para o mercado mundial e com isso equilibraria o preço de oferta no mercado mundial” (INFORMAÇÃO VERBAL).

O PRODECER foi executado em três fases e constitui um dos únicos projetos da década de 1980 ainda em funcionamento e produzindo resultados. Induziu a mudança dos padrões produtivos aproximadamente 345 mil hectares de Cerrado. A sua concepção básica é promover o desenvolvimento de polos de colonização com agricultores de porte médio, organizados em cooperativas, com a utilização de modernas tecnologias agrícolas (BRASIL, 2000).

O território do PRODECER, no Cerrado, teve início em 1980 com a implantação do programa no oeste de Minas Gerais (PRODECER I) e, em 1987, expandiu-se para áreas em Goiás, Mato Grosso do Sul, e Bahia, (PRODECER II). A partir de 1995 atingiu os estados do Maranhão e Tocantins.

O PRODECER I e II abriu uma área de 270 mil hectares, em 19 projetos de colonização, dos quais onze projetos em Minas Gerais, três em Goiás, dois no Mato Grosso, dois na Bahia e um no Mato Grosso do Sul. E com o PRODECER III estão sendo incorporados mais 80 mil hectares de terra, no Maranhão e no Tocantins, com o assentamento de 80 famílias (PÉRET, 1997, p.356).

Segundo Luis Soave<sup>9</sup>, a CAMPO estabeleceu diferentes áreas ao longo de cada etapa do PRODECER. Em Paracatu (MG), os lotes tinham uma extensão de 200 a 300 hectares, no projeto Entre Ribeiros I, II, III e IV e, em Mundo Novo, 500 hectares. Já as empresas rurais, Curral do Fogo

---

do PRODECER. É o atual (2010) vice-presidente do grupo. A entrevista foi realizada na sede da empresa em Brasília, DF, em 09/06/2009.

<sup>9</sup> Engenheiro agrônomo, atualmente consultor da CAMPO e ex-presidente da Cooperativa Agropecuária do Vale do Paracatu Ltda., uma das cooperativas que participaram do PRODECER I, e que fez parte da implantação dos projetos de Paracatu Entre Ribeiros I, II, III e IV, PCPER, e dono de uma das propriedades, denominadas pelo programa de “lotes”, no PCPER IV. A entrevista foi realizada em novembro de 2008 quando da visita ao projeto em Paracatu, MG.

Agroindustrial (Unai, MG) e a Fazenda Coromandel (MG), 5.000 hectares. A Companhia de Desenvolvimento Agroindustrial Cerrado (CDAC) e a Fazenda Santa Maria, em Paracatu (MG), possuíam área de 10 mil hectares.

A CAMPO chegou à conclusão, após as duas primeiras etapas, que o tamanho ideal dos lotes deveria estar entre 500 e 1.000 hectares. Porém, a

Área média dos lotes é de 400 ha no PRODECER Piloto I; 410 ha no PRODECER Piloto II e 350 ha no PRODECER Expansão. No PRODECER III, como já sabiam a rentabilidade das terras, a área média de cada lote foi um pouco mais que o dobro das fases anteriores, com mil hectares (BRASIL, 2002, p.3-26).

Da área total do projeto piloto, implantado em Minas Gerais, de 60 mil hectares, 10 mil foram destinados ao desenvolvimento de culturas, sete mil para demonstrações, três mil para a CDAC, 20 mil para a formação de *joint-ventures* de empresas brasileiras e japonesas e 20 mil para cultura individual (BRASILEIROS, 1977).

A CDAC, com 10,1 mil hectares, o Curral do Fogo Agroindustrial com 4,3 mil hectares e a Fazenda Coromandel, que ocupa uma área e 5,4 mil hectares, são empresas que foram criadas a partir do PRODECER. Localizam-se em Minas Gerais, respectivamente, nos municípios de Paracatu, Unai e Coromandel.

A CDAC pertenceu à colônia japonesa, depois foi vendida aos irmãos Condé, na pessoa jurídica da Elo Forte Armazéns Gerais Ltda. A Curral do Fogo Agroindustrial é de dois empresários rurais de Paracatu, as duas com participação de 30% da CAMPO. Já a fazenda Coromandel, pertencente à CAMPO, foi criada nos mesmos moldes das duas outras empresas agrícolas, como garantia patrimonial aos acionistas.

Funcionava como “fazenda-modelo”, pois na “época, 1979/1980, não havia grandes fazendas agrícolas na região de Cerrado [...] e os acionistas obrigaram a manter uma área que fosse de demonstração para possíveis interessados em seguir o mesmo tipo de atividade de desenvolvimento

agrícola na região do Cerrado”. (AKIMOTO, INFORMAÇÃO VERBAL). A área de demonstração da fazenda era de 3 mil hectares.

A implantação das “fazendas-modelos” atendia aos interesses expansionistas e concentracionistas da estrutura fundiária nacional. Foi o “modelo” de expulsão do trabalhador do campo e pequenos produtores, que, por não disporem de capital suficiente para se adaptar ao modelo de modernização da agricultura, também foram obrigados a migrar para as cidades, engrossando as fileiras do subemprego ou mesmo do desemprego, ocasionando sérios problemas socioeconômicos. Um dos reflexos desse fato é a ampliação desordenada das favelas, que cobrem grandes áreas, principalmente nas regiões menos valorizadas das cidades.

Esse projeto cumpriu o seu principal papel, que foi articular o capital público ao privado de forma a estabelecer, em definitivo, todas as condições para que houvesse a territorialização do capital no Cerrado. A territorialização ocorreu por etapas, porém todas seguiram as mesmas bases traçadas inicialmente.

Todo o programa foi baseado na assinatura de acordos, firmados entre os dois países, cujas diretrizes de implantação foram norteadas pelo

R/D<sup>10</sup>, registro das discussões que direcionaram as diretrizes básicas dos dois países em relação ao PRODECER. O L/A<sup>11</sup> que estabelece o financiamento do lado japonês, a alocação de recursos pelo lado brasileiro, o sistema de financiamento aos produtores, etc. o P/A<sup>12</sup> estabelece o escopo da sua execução, com base no estudo realizado para as Fases I, II e III do programa. O P/A é onde está o cerne da concepção de desenvolvimento de cada uma de suas fases e estabelece, claramente, as responsabilidades do governo federal, dos governos estaduais, das instituições financeiras, da Campo, das cooperativas, etc., visando a execução eficiente do programa (BRASIL, 2002, p. 3-6).

---

<sup>10</sup> R/D (*Record of Discussion*).

<sup>11</sup> L/A (*Loan Agreement*).

<sup>12</sup> P/A (*Project Agreement*).

O empreendimento foi feito de forma integrada, englobando as fases de produção, comercialização e industrialização, e para sustentar o projeto criaram duas *holdings* e uma empresa, com associação de capitais governamentais, através de agências oficiais, transferência de capitais públicos e privados de ambos os países (ÁREA, 1975).

A empresa criada foi a Companhia de Promoção Agrícola, CAMPO, em 1978, através da coparticipação das duas *holdings*. A Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial, BASAGRO, que conta com 51% do capital da empresa. [...] e a *holding* japonesa, JADECO (Companhia Nipo-Brasileira de Desenvolvimento Agrícola), com 49% do capital da CAMPO (PESSÔA, 1988).

A *holding* brasileira ficou assim constituída: Banco do Brasil, BB; IBRASA (Subsidiária do BNDE); Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais; Companhia Vale do Rio Doce e de um banco privado. Já a *holding* japonesa foi formada pela JICA e bancos privados japoneses, entre eles o “*Long Term Credit Bank of Japan* e o Banco Mitsui.” Os recursos foram administrados pelo Banco Central, que assumiu o risco cambial e fez os repasses segundo a determinação do Conselho Monetário Nacional para o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, agente financeiro da primeira fase do PRODECER (BRASILEIROS, 1977; PAULINELLI<sup>13</sup>, 1977; EXPLORAÇÃO, 1978).

O PRODECER, para ser estruturado, contou, além do apoio do governo federal, que repassava os financiamentos, com os governos estadual e municipal que ficaram encarregados de melhorar a infraestrutura socioeconômica, além da iniciativa privada. A coordenação de todo o programa ficou a cargo da CAMPO.

Cabe observar que, mesmo o Brasil tendo se beneficiado com financiamentos para a pesquisa tecnológica, o que colocou o País como

---

<sup>13</sup> Alisson Paulinelli foi ministro da agricultura entre 1975 e 1979 (Governo Geisel) e secretário da agricultura de Minas Gerais por três vezes. Quando secretário projetou o PADAP (Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba). À frente do ministério da agricultura foi o autor de projetos como o POLOCENTRO e o PRODECER. Distante do executivo, continuou a participar como conselheiro de instituições públicas, como a EMBRAPA, e privadas, o Grupo CAMPO. Empresa criada no período em que ele foi ministro da agricultura. Recebeu-nos para entrevista em 10 de dezembro de 2009, na sede da Empresa CAMPO, Brasília, DF.



um produtor de tecnologia agrícola, o Japão se favoreceu duplamente, pois teve o preço e a qualidade da soja, produto primário de grande consumo interno, regulado pela maior oferta no mercado e ainda vendeu fertilizantes para a abertura das áreas de Cerrado. E a partir da melhoria dos portos de escoamento de produção, o Japão também passou a comprar soja diretamente do Brasil.

As ações para que o PRODECER se concretizasse fizeram com que o capital japonês encontrasse campo para se expandir no Brasil, pois, de um ângulo, o Japão enviou dinheiro para a abertura das fronteiras do Cerrado; de outro, implantou filiais de suas empresas como forma de garantir o processo de territorialização do capital.

O uso do Yoorin, fertilizante fosfatado produzido pela Mitsui & Co., Ltda., empresa japonesa que se instalou no Brasil, em Araxá, Minas Gerais, em 1966, aproveitando-se da matéria-prima nacional (Apatita, Silicato de Magnésio), foi o mais consumido fosfatado nos projetos do PRODECER e, confirma a tese de que o projeto priorizou os interesses internacionais e favoreceu o mercado externo em detrimento do consumo nacional.

Se compararmos os anos de implantação das três fases do PRODECER, é possível analisar que no auge da crise petrolífera, em 1973, as relações Brasil/Japão se expandiram. Sendo que, em 1980, o PRODECER I iniciou suas atividades e o PRODECER II teve a aplicação da tecnologia desenvolvida no Projeto Piloto I. E no Projeto de Expansão foi aplicada a sobra de recursos já disponíveis no Brasil, ou seja, em 1980, não houve novos investimentos para aplicação de tecnologias no Cerrado, mas o aproveitamento das verbas já existentes.

Akimoto ratifica que o PRODECER só conseguiu permanecer ao longo dos últimos 30 anos por ter se assentado sobre bases sólidas de desenvolvimento, viabilizadas, em parte, por programas anteriormente implantados, como o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba – PADAP<sup>14</sup> – e o POLOCENTRO.

---

<sup>14</sup>O projeto, iniciado em 1973, consistiu na instalação de quatro núcleos de colonização em municípios da região do Alto Paranaíba, (MG) e teve como objetivo central, proporcionar a exploração capitalista da terra, por meio de empresários

O PADAP contribuiu substancialmente para uma nova configuração do território no Cerrado, implicando mudanças sociais, econômicas e ambientais. Controlou o processo de produção diretamente nas propriedades; e contou com amplos subsídios e infraestrutura fornecidos pelo governo mineiro. Sua relevância deve-se ao caráter inovador, na medida que demonstrou a viabilidade econômica da produção agrícola do Cerrado, por meio de empresários rurais, em bases modernas, o que até então carecia de factibilidade (PIRES, 2000).

Sobre os financiamentos para o desenvolvimento dos projetos, os recursos foram viabilizados pelos governos do Brasil e do Japão, tendo procedência tanto pública quanto privada. Os recursos do Brasil e do Japão foram divididos equitativamente no PRODECER I e II. Para o PRODECER III, 60% dos recursos foram provenientes do Japão, e 40% do Brasil, 30% do governo federal (Tesouro Nacional) e 10% de agentes financeiros participantes do programa.

O Brasil, como sociedade profundamente marcada pela exploração do campo, teve, na instituição Estado, o principal dinamizador das ações que viabilizam as mudanças territoriais, em especial entre 1964 e 1980, quando foi forte o processo de intervenção na economia.

As intervenções são reflexos da conjuntura mundial a partir de 1930, quando a Grande Depressão econômica de 1929 revelou algumas falhas no sistema de mercado e marcou a elaboração dos novos princípios da economia política do capitalismo. Tal situação perdurou até por volta de 1980, quando o sistema capitalista vivenciou outra crise.

A região centro-oeste do país, como área de expansão da fronteira agrícola, conheceu, sob a égide do Estado autoritário, uma intensa expansão capitalista no campo. Apoiada nos incentivos fiscais e no crédito subsidiado, a produção agrícola regional passou a organizar-se em função da demanda de alimentos e matérias-primas no mercado internacional.

As terras do Cerrado, “vasta região de arbóreos com aproximadamente 204 milhões de hectares que se estendem pelo Brasil, a partir da região centro-oeste do país. [...] dos quais possui uma área agricultável de 127

---

rurais que receberiam incentivos para a intensificação da demanda de máquina, equipamentos e fertilizantes.

milhões de hectares”, (BRASIL, 2000, p.1-1), passam a ser o cenário do desenvolvimento de culturas de exportação, como a soja, algodão e milho, representando o novo padrão agrário, baseado na mudança da base técnica de produção. O Cerrado é inserido na nova divisão interregional e internacional do trabalho.

“A Região dos Cerrados ocupa prioritariamente o estado de Mato Grosso, ocupando 20% da área total dos Cerrados, seguido dos estados de Minas Gerais e Goiás com 19% e 17%, respectivamente” (BRASIL, 2002, p. 2-2). Os Cerrados brasileiros concentram-se nestes três estados que, juntos, representam quase 60% da área total. Porém aparece também nos estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia, Bahia, Piauí e em trechos esparsos do Ceará, Acre, Roraima, Amapá, Pará (BRASIL, 2002).

A modernização territorial do Cerrado baseou-se na composição das colheitas pela diversificação, incorporação de novas tecnologias e em modificações na estrutura e na organização dos fatores de produção. A mecanização, a pesquisa agrícola e o uso de insumos químicos também foram fundamentais para a expansão da fronteira agrícola em direção ao Centro-Oeste do país.

A efetivação da ocupação do Cerrado foi possível graças ao Estado brasileiro, que ampliou os meios e instrumentos de geração de produtividade, através do capital estrangeiro, possibilitando a implantação das empresas agropecuárias no país. Estas financiaram os insumos indispensáveis à modernização. Tem-se, então, a estruturação de um novo sistema de cultivo nos cerrados, caracterizados por novas técnicas químicas, biológicas, mecânicas e gerenciais.

O mecanismo impulsionador dessas novas configurações territoriais é o capital, que expande incorporando áreas por meio das políticas públicas. Os espaços que melhor apresentavam, do ponto de vista geográfico, maior proximidade com o eixo econômico do sudeste, as condições naturais propícias, tais como clima e pluviosidade favoráveis, com duas estações bem definidas, uma seca e outra chuvosa, a topografia plana, que facilitava a mecanização, a rede hidrográfica vasta com a presença de várias vertentes, pastagens e solos agricultáveis que propiciavam a modernização agrícola; o baixo preço das terras e a baixa densidade de ocupação com esparsas áreas de criações de gado e lavoura de

subsistência foram os primeiros a serem inseridos ao processo moderno de produção agrícola no Cerrado.

A territorialização do capital no Cerrado emergiu com novos sistemas de cultivo introduzidos no campo. Estes se conformaram em modernas e sofisticadas técnicas de produção, em que o emprego de capital é o fator propulsor desta etapa de incorporação de novas áreas ao processo de modernização do campo.

O Estado, por intermédio das políticas públicas, tem atuado no espaço de forma a criar ou reordenar territórios. O PRODECER significou esta reestruturação territorial, onde antigos e velhos produtos cultivados (arroz, mandioca etc.), como meios de subsistência, perderam espaço para outros mais rentáveis (soja, algodão, milho etc.) e de elevada competitividade.

Oliveira (1999) afirma que as “ações estimuladas pelo Estado somadas à lógica de concentração do capital [...] fizeram surgir no campo uma reordenação territorial, produto da combinação contraditória e desigual da expansão da agricultura [...] capitalista” (p. 94). Cabe também a ratificação de que, após a instalação do PRODECER, empresas multinacionais relacionadas ao agronegócio, venda de insumos agrícola, inseticidas e compradoras de grãos, se instalaram no Cerrado.

Diante do exemplo citado do PRODECER, fica evidente que o Estado tem sido o motor da expansão capitalista no campo via políticas agrícolas. Por vezes sua ação é direta, por outras, como no caso do PRODECER, o poder de ação é dele, mas a administração recai sobre a iniciativa privada. Deste pressuposto, parte a afirmativa de que o processo de reestruturação do território do Cerrado foi pensado pelo Estado.

Nessa linha de raciocínio, o Estado sustenta o desenvolvimento do campo, com base no rearranjo produtivo, comandado pelo poder dos capitais privados e públicos, nacionais e internacionais, e traça o marco divisório do antes e do depois no Cerrado. O processo de modernização territorial do Cerrado, comandado pela lógica financeira na produção material e imaterial, inclui a política dos Estados e o território enquanto palco da ação desses poderes.

## Considerações finais

Retomando o debate inicial, o Estado foi peça-chave no processo de modernização territorial do Cerrado, pois estabeleceu o conjunto das condições, essenciais para que as ações do capital internacional pudessem se espacializar, territorializando-se.

A ocupação territorial do interior do Brasil, com destaque para o Cerrado, esteve atrelada às ações do Estado desde a década de 1930, com a Marcha para o Oeste, empreendida por Getúlio Vargas, e teve o caminho delineado ao longo do projeto de JK, Plano de Metas, que assentou o conjunto de elementos infraestruturantes que sustentaram a subsequente captura do território do Cerrado pelo capital externo. As ações se ampliaram com os governos militares, a partir de 1967.

O ideário de ocupação e reordenação da economia e da sociedade, na busca de um país mais articulado à conjuntura mundial, portanto, primando-se pela integração ao sistema global de produção, vincula-se às diferentes estratégias das políticas públicas, implementadas pelo Estado brasileiro, em consonância com as articulações com o capital nacional e internacional.

O Cerrado, parte integrante do Brasil Central, precisava ser integrado ao circuito produtivo capitalista, e o caminho traçado passava, necessariamente, pelo campo, espaço mais tradicional, onde se praticava uma agricultura camponesa, de baixos padrões produtivos, que tinha como destino a mesa do brasileiro. Nesses espaços não havia a necessidade do “tempo rápido” da modernidade, pois o povo produzia para o próprio sustento.

O espaço do Cerrado, até o início da década de 1970, abrigava uma baixa produtividade. As terras tinham baixa cotação comercial e os cultivos de arroz, feijão, milho e mandioca destinavam-se ao abastecimento do mercado interno e eram praticados em pequena

escala. Diante desse quadro era preciso civilizar, levar novas formas de fazer agrícola.

O Estado, ciente da posição do Cerrado como área estratégica para disseminação de novos padrões de produção e detentor das condições políticas e econômicas, estabelece um conjunto ordenado de políticas territoriais que tinham como objetivo primeiro levar o moderno ao tradicional campo agrícola e, conseqüentemente, estimular o processo urbano-industrial brasileiro. É nesse contexto que os vínculos do poder do capital, corporificado nas políticas estatais, territorializa-se sobre o Cerrado.

Foi o planejamento estatal que definiu as linhas mestras de uso e ocupação do território brasileiro e, conseqüentemente, das ações, de origem estatal, que moldaram o território do Cerrado. Este se coloca como fruto de diversos e diferentes programas estatais, em especial o processo de políticas para a agricultura, que promoveu a inserção de um sistema de cultivo diferente dos padrões de produção anteriormente praticados nesses rincões do Brasil.

Portanto, as fronteiras do Cerrado foram abertas às lógicas de uso do espaço pelo capital, por meio das ações do Estado, que comandou o processo de transformação do Cerrado em “celeiro” agrícola de produção nacional, com destaque no cenário internacional.

O PIN e os PNDs foram os dois principais programas que atuaram estrategicamente de forma a reorientar os rumos da territorialização do capital no Cerrado. O PIN redirecionou a discussão territorial, financiando obras infraestruturais no Norte/Nordeste que, ao serem construídas, mesmo que de forma precária, viabilizaram a abertura das fronteiras para o Cerrado. Já os PNDs, ao proporem e executarem a abertura de novos eixos rodoviários, criando os corredores de exportação e ampliando as telecomunicações no país, concretizaram a ideia de interligação do Cerrado, aqui pensado como interior do país, às demais regiões nacionais.

Dentre os três PNDs, somente os dois primeiros tiveram pleno desenvolvimento e, desses dois, o PND II, elaborado na conjuntura das crises do petróleo, colapso da produção de alimentos no mundo, e do esgotamento do “milagre” brasileiro, foi o que teve ação direta sobre o

Cerrado e seu sistema produtivo ao implantar os programas POLOCENTRO e o PRODECER.

O POLOCENTRO foi importante, pois, ao instalar no Cerrado infraestrutura econômica, creditícia e fiscal, conseguiu modernizar algumas atividades agropecuárias, porém sua ação não se compara ao PRODECER. Este abriu as “veias” do “coração” do país ao mundo.

O PRODECER disseminou novos padrões produtivos e culturais, modernizou ao que ainda se sustentava sob o ideário do tradicional, transformando mais do que o Cerrado, o País. Entretanto, cabe lembrar que o capital não homogeneiza as relações de produção, pois sobrevive da reprodução desigual dessas forças produtivas.

Esse programa, além de ter tornado pólo de desenvolvimento, a região dos cerrados, foi fator de estímulo à inserção de outros cultivares no campo, potencializando-o com um substancial desenvolvimento do agronegócio.

E assim, o processo de modernização territorial do Cerrado foi determinado de fora para dentro do setor agropecuário, a partir da indústria e do capital industrial e contou com apoio irrestrito e incondicional do Estado, através de políticas públicas setoriais, assegurando a penetração monopolista do capital.

## Referências

ACCARINI, Jose Honório. “Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio”. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 12, n.4, p. 165-181, março de 2003. Acesso em 06/01/2010.

ALHO, Cleber José Rodrigues; MARTINS, Eduardo de Souza. (Org.). **De grão em grão, o Cerrado perde espaço**. Brasília: WWF, 1995.

“ÁREA dos cerrados é onde japoneses investirão”. In: **Diário de Brasília**. Primeiro caderno. Edição de 18 de fev. 1975.

BANDEIRA, Antonio José Porto. **Políticas públicas e modernização agrícola em Goiás (1970 – 1990)**. 1999. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e

Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BERTONE, Leonor Ferreira; MELLO, Neli Aparecida de. “Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política?” In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 / LGE Editora, 2006, p.125-147.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Agência de Cooperação Internacional do Japão. **Estudo de Impacto dos Programas de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados na República Federativa do Brasil**. Esboço do Relatório Geral. Brasília, Março de 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Agência de Cooperação Internacional do Japão. **Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados**. Estudo de Avaliação Conjunta – Relatório Geral, Nº 48. Brasília, janeiro de 2002.

“BRASILEIROS e japoneses acertam bases do esquema de cooperação”. In: **Gazeta Mercantil**, 28 de dez. de 1977.

BRUM, Argemiro. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUI, 2003.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAVALCANTI, Marcelo Antunes. **A concepção e a atuação dos Programas da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO - no território goiano (1975 – 1985)**. 2009. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Sócio-Ambientais. Goiânia, 2009.

“EXPLORAÇÃO do Cerrado começa em julho”. In: **Correio Braziliense**, 25 de maio de 1978.

FISCHER, André. (2003). Trad. Nathalie Dessartre-Mendonça. **A dimensão espacial no “Aménagement” do território: o exemplo Francês**. Disponível em <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/viewFile/3347/2683>>. Acesso em 01/04/2009.



GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960 – 1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1996.

HAESBAERT, Rogério. “Concepções de território para entender desterritorialização.” In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006, p. 43-70.

\_\_\_\_\_. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” a multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. “A expansão da agricultura moderna e a integração do Centro-Oeste brasileiro à economia nacional”. In: Agricultura, Cidade e Análise Regional. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente / São Paulo, AGB, julho de 2000, p.07-26.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

INOCENCIO, Maria Erlan. **O PRODECER e a territorialização do capital em Goiás**: o projeto de Colonização Paineiras. 2002. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Sócio-Ambientais, Goiânia, 2002.

MACHADO, Luiz Toledo. **Concepções políticas do Estado e da questão nacional nos séculos 19 e 20**: mito e realidade das doutrinas políticas. São Paulo: Mandacaru, CPC – UMES, 2000.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil**: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI. São Paulo: Hucitec, 2000.

MORAES, Susan Eghrari. **A sustentabilidade das políticas públicas territoriais no Sudeste Goiano**. 2008. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. “A Geografia Agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro.” In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org). **Novos caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 1999, p.63-109.

PÉRET, Rodrigo de Castro. “A questão da Sustentabilidade da agricultura nos cerrados”. In: SHIKI, Shigeo. & SILVA, José Graziano da. (Orgs) et al.

**Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do Cerrado brasileiro.**

Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 1997, p. 353-371.

PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. **Ação do Estado e as transformações agrárias no cerrado das zonas de Paracatu e Alto Paranaíba – MG.** 1988. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 1988.

PIRES, Mauro Oliveira. “Programas agrícolas na ocupação do Cerrado”. **Sociedade e cultura**, Vol. 3, Núm. 1-2, enero-diciembre, 2000, pp. 111-131, Universidade Federal de Goiás, Brasil, 2000.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder.** Trad. Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, Soraia. “Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico – científico – informacional no Brasil”. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil – território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001, p.375-387.

RATZEL, Friedrich. “El território, La sociedad y el Estado”. In: MENDOZA, Josefina Gómez et al. **El pensamiento geográfico.** Madrid: Alianza Editorial, 1982, p. 193 -203.

\_\_\_\_\_. “Geografia do homem (Antropogeografia)”. In: MORAES, Antônio Carlos Robert de. (org.) **Ratzel.** São Paulo: Ática, 1990.

SAES, Décio. “Uma interpretação marxista da evolução do Estado no Brasil”. In: COSTA, Silvio (org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro.** São Paulo: A. Garibaldi, UCG, 2004, p. 109 -124.

SALIM, Celso Amorim. **Políticas Estatais e desenvolvimento agrário nos Cerrados: conseqüências econômicas e sociais do POLOCENTRO.** 1981. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 1981.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

SHIKI, Shigeo. “Sistema agroalimentar no cerrado brasileiro: caminhando para o caos?” In: SHIKI, Shigeo & SILVA, José Graziano da. (Orgs) et al. **Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro.** Uberlândia: Editora UFU, 1997, p. 135-165.

SILVA, Carlos Alberto Franco da. “Fronteira agrícola capitalista e ordenamento territorial”. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: D&P, 2006, p.283 – 312.

TRINCA, Delfina. (1979) “Organizacion del espacio, ordenacion del teritorio: um problema teórico metodológico”. **Revista Interamericana de Planificacion**. Material recebido por e-mail.

**Artigo recebido para publicação em:**

16 de junho de 2010.

**Artigo aceito para publicação em:**

02 de outubro de 2010.

**Como citar este artigo:**

CALAÇA, Manoel; INOCÊNCIO, Maria Erlan. “Estado e território no Brasil: reflexões a partir da agricultura no Cerrado”. In: *Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro – RJ, v. 4, n. 2, 2010. pp. 271-306.