

# ANÁLISE DA EFETIVIDADE SOCIOECONÔMICA DO PRODECER III NO MUNICÍPIO DE PEDRO AFONSO, TOCANTINS<sup>1</sup>

Waldecy Rodrigues<sup>2</sup>, Silvio Jucá Vasconcelos<sup>2</sup>, Alan Kardec Barbiero<sup>2</sup>

## ABSTRACT

SOCIOECONOMIC ANALYSIS OF PRODECER III EFFECTIVENESS IN PEDRO AFONSO, TOCANTINS STATE, BRAZIL

This paper analyzes the impacts caused by the Nipo-Brazilian Cooperation Program for the Development of *Cerrados* (Prodecet), third phase, on quality of life of the municipality of Pedro Afonso, State of Tocantins, Brazil. The results indicate that Prodecet III brought great advances for the Pedro Afonso's population income, but also contributed for the increase of urban poverty and social exclusion.

KEY-WORDS: Social impact; sustainable development; social dimension; Prodecet.

## RESUMO

O artigo se propõe a analisar os efeitos do Programa de Cooperação Nipobrasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecet), terceira fase, sobre indicadores de qualidade de vida do município de Pedro Afonso, Estado do Tocantins. Os resultados da pesquisa apontam que o Prodecet III trouxe, por um lado, grandes avanços na vida econômica da população de Pedro Afonso, mas contribuiu, também, para o aumento do quadro de pobreza urbana e exclusão social.

PALAVRAS-CHAVE: Impacto social; desenvolvimento sustentável; dimensão social; Prodecet.

## INTRODUÇÃO

O processo de ocupação dos Cerrados brasileiros, a partir dos anos 1970, foi alicerçado, fundamentalmente, na implantação de um modelo, a partir do cultivo de *commodities* em larga escala, caracterizado por ocupação inicial com arroz e pastagem e, após a década de 1980, pela acentuada expansão da cultura da soja. Uma das estratégias utilizadas foi o apoio de recursos financeiros nacionais e internacionais, traduzidos em programas de desenvolvimento, com uma lógica ligada à monocultura e à exportação.

Foram implementados programas e políticas governamentais, no período do “milagre econômico brasileiro”, nos anos 1970, para ocupação agrícola, em larga escala, nas áreas de Cerrado, destacando-se o Programa para o Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro)\* e o Programa de Cooperação Nipo-

\* Criado em 1975, o Programa beneficiou, principalmente, médios e grandes produtores, no período em que vigorou (até 1982). Neste período, foram aprovados 3.373 projetos, em um montante de recursos equivalente a 577 milhões de dólares. Dos beneficiários, 81% operavam áreas de mais de 200 hectares, que absorveram 88% do crédito oferecido.

brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecet).

O Prodecet foi um marco da cooperação internacional entre Brasil e Japão, para a ocupação dos Cerrados, visando à produção de *commodities*, com alta demanda internacional. Foi idealizado em 1974, negociado entre os Governos dos dois países durante cinco anos e implementado a partir do ano de 1978.

A primeira fase do Prodecet beneficiou a região sul dos Cerrados, mais especificamente o Estado de Minas Gerais. A segunda, a área central dos Cerrados, nos Estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia. A terceira etapa do Programa teve início em 1996, quando foi implantado nos municípios de Pedro Afonso (TO) e Balsas (MA). O principal instrumento do programa é o crédito supervisionado, com linhas de financiamento abrangentes, e foram previstos empréstimos fundiários para investimentos, despesas operacionais e assistência ao colono.

O presente artigo objetiva avaliar os efeitos do Prodecet III sobre uma realidade econômica e

1. Trabalho recebido em fev./2009 e aceito para publicação em out./2009 (nº registro: PAT 5581).  
2. Universidade Federal do Tocantins, Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, Palmas, TO, Brasil.  
E-mails: waldecy@terra.com.br, silvio.juca@brturbo.com.br, reitor@uft.edu.br.

social concreta, no caso o município de Pedro Afonso (TO). Apresentam-se indicadores financeiros e de qualidade de vida, da população abrangida pelas ações estabelecidas, e questiona-se em que medida o modelo utilizado na ocupação territorial dos Cerrados contribuiu para a melhoria da qualidade de vida da população local. Esta reflexão se faz necessária, no momento em que se discutem alternativas da ocupação de ecossistemas, bem como o dimensionamento de projetos, visando ao desenvolvimento regional sustentável, para regiões periféricas.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia consistiu, em um primeiro momento, na coleta de indicadores socioeconômicos, para traçar o perfil de Pedro Afonso (TO). Esses dados foram comparados com correlatos do Tocantins e do Brasil, visando a dimensionar os impactos relativos do Prodecir sobre o desenvolvimento da região. Os indicadores foram escolhidos de acordo com as dimensões do desenvolvimento sustentável, definidas por Sachs (2002), que considera o processo de desenvolvimento como amplo, abrangendo aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Em um segundo momento, buscaram-se informações "in loco", sobre as condições de vida da população. Foi utilizado o método de síntese de observação, com identificação das fontes-chave. Num terceiro momento, procurou-se coletar dados sobre indicadores sociais ligados aos impactos causados pelo Programa Prodecir III, por meio do método de amostragem seletiva de fontes-chave e da técnica de entrevistas semiestruturadas, o que foi chamado, no texto, como avaliação qualitativa da realidade da pesquisa, seguindo conceitos formulados por Soriano (2003).

A pesquisa de campo, no município de Pedro Afonso (TO), foi realizada através da aplicação de questionário semiestruturado, nos meses de novembro e dezembro de 2005, com atores sociais relevantes. Ao todo, foram aplicados 256 questionários. Os entrevistados foram separados por amostra aleatória simples, dividida em cinco grupos sociais: produtores empresariais de soja (31 pessoas entrevistadas), micro e pequenos proprietários rurais (55), representantes da comunidade (58), comerciantes (51) e socialmente vulneráveis (61). Após a tabulação dos questionários, foram realizadas reuniões, com cada grupo social, para validar os resultados dos questionários.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### *Diagnóstico socioeconômico do município de Pedro Afonso (TO)*

O município de Pedro Afonso (longitude 48,17°, latitude 8,96° e altitude média de 201 metros) está localizado na região norte do Estado do Tocantins, mesorregião oriental, na confluência dos rios Tocantins e Sono. O clima é do tipo úmido tropical, com temperatura média anual em torno de 32°C, com período de chuvas bem definido, entre novembro e abril. A área do município é de 2.050,3 km<sup>2</sup>, com população total de 9.028 habitantes, em 2000, e população estimada, em 2005, de 9.019 habitantes e densidade demográfica de 4,4 hab./km<sup>2</sup>. A distância até Palmas (capital do Tocantins) é de 176 km e, até Brasília, de 910 km (Atlas... 2000).

Apesar dos investimentos públicos no meio rural, os números indicam uma grande migração do meio rural para o meio urbano de Pedro Afonso, no período 1991-2000, causando aumento na taxa de urbanização em 17,82%, atingindo 81,17%, no ano 2000. O curioso a observar é que a população do município diminuiu, entre 1991 e 1996, principalmente devido à desaceleração do plantio de arroz na região, vindo a crescer, novamente, a partir de 1996, com a implantação do Prodecir III (Atlas... 2000).

A desigualdade social em Pedro Afonso cresceu: o Índice Gini de renda passou de 0,58, em 1991, para 0,59, em 2000, da mesma forma que o Estado passou de 0,63 para 0,66, no mesmo período. Houve, também, maior concentração de renda, tanto no município quanto no Estado, ficando, respectivamente, os 20% mais ricos com 61,5% e 67% da renda, em 1991. Em 2000, esse índice foi, respectivamente, 62,1% e 69,3% da renda (Tabelas 1 e 2).

Apesar do aumento da concentração de renda, verificou-se relativa melhoria de qualidade de vida, refletida nas condições de habitação, conforme os percentuais de população com acesso a serviços básicos

Tabela 1. Renda, pobreza e desigualdade (Pedro Afonso, TO, 1991 e 2000).

	1991	2000
Renda <i>per capita</i> média (R\$)	141,9	164,2
Proporção de pobres (%)	50,8	46,8
Índice Gini de renda	0,58	0,59

Fonte: Atlas... (2000).

Tabela 2. Percentagem da renda apropriada por extratos da população (Pedro Afonso, TO, 1991 e 2000).

	1991	2000
20% mais pobres	2,7	3,4
40% mais pobres	9,4	10,4
60% mais pobres	20,2	20,9
80% mais pobres	38,5	37,9
20% mais ricos	61,5	62,1

Fonte: Atlas... (2000).

e bens de consumo, percentuais, estes, superiores aos verificados no Estado (Tabelas 3 e 4).

Entre 1991 e 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) de Pedro Afonso cresceu 10,31%. A dimensão que mais contribuiu para esse crescimento foi a educação. Nesse período, o hiato de desenvolvimento humano (distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1 - IDH), foi reduzido em 20,8%. Segundo a classificação do índice, o município de Pedro Afonso está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento - IDH entre 0,5 e 0,8 (Tabela 5).

Tabela 3. Percentual de acesso a serviços básicos (Pedro Afonso, TO, 1991 e 2000).

	1991	2000
Água encanada	57,4	64,0
Energia elétrica	59,6	82,0
Coleta de lixo*	2,8	86,8

\* Somente domicílios urbanos. Fonte: Atlas... (2000).

Tabela 4. Percentual de acesso a bens de consumo (Pedro Afonso, TO, 1991 e 2000).

	1991	2000
Geladeira	42,6	66,1
Televisão	41,5	64,4
Telefone	8,2	17,3
Computador	ND	1,1

ND: não disponível. Fonte: Atlas... (2000).

Tabela 5. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (Pedro Afonso, TO, 1991 e 2000).

	1991	2000
IDH-M	0,669	0,738
Educação	0,768	0,880
Longevidade	0,640	0,711
Renda	0,600	0,624

Fonte: Atlas... (2000).

### Avaliação quantitativa dos impactos socioeconômicos do Prodecer III

O montante investido nos empreendimentos do Prodecer (fases I, II e III) foi de, aproximadamente, US\$ 570 milhões e foi incorporada, ao processo produtivo, uma área, aproximada, de 350.000 hectares de Cerrados, em sete Estados brasileiros: MG, GO, BA, MS, MT, TO e MA (Tabela 6).

Porém, notam-se duas características marcantes na execução deste Programa: o alto custo médio por assentado e a trajetória crescente do custo desta ocupação, ao longo do tempo. Destaca-se que, no Prodecer III, os custos médios por assentado são bem mais elevados que nas fases anteriores. Por exemplo, no município de Pedro Afonso (TO), o investimento por assentado foi de US\$ 1.682.926,00, bastante superior àquele realizado no Estado do Mato Grosso do Sul (R\$ 464.285,00), em uma fase anterior do Programa.

Considerando-se que instalar uma família em um assentamento da reforma agrária, no Brasil, custa entre R\$ 13,5 mil e 17 mil, e que cada lote voltado para a agricultura familiar gera de 3 a 4 empregos, é possível estabelecer uma comparação com o Programa Prodecer III, em Pedro Afonso (TO), cujos lotes geraram entre 6 e 8 empregos diretos, ao custo de, aproximadamente, R\$ 1.682.926,00 por lote, ou seja, um valor quase 100 vezes superior ao gasto para assentar uma família em programas de reforma agrária, como pode ser observado na Figura 1 (Weid 2003).

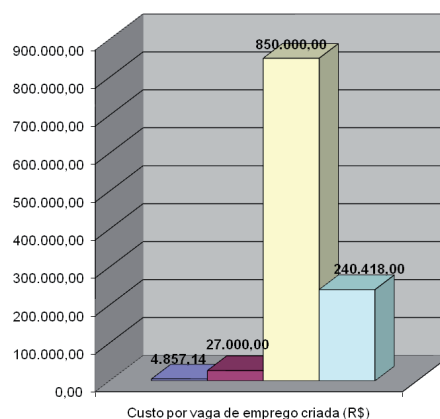


Figura 1. Custo para criação de vaga de emprego. Fonte: Adaptado de Weid (2003).

Tabela 6. Projetos executados com recursos do Prodecer, de 1978 a 2005.

Estado	Área total	Investimento	Famílias beneficiadas	Investimento por colono	Fase do Prodecer
	ha	US\$		US\$	
Minas Gerais	151.250	239.000.000	270	885.185	I e II
Mato Grosso do Sul	22.000	26.000.000	56	464.285	II
Mato Grosso	35.320	50.000.000	79	632.911	II
Goiás	30.000	50.000.000	85	558.235	II
Bahia	31.430	67.000.000	86	779.069	II
Tocantins	40.000	69.000.000*	41	1.682.926	III
Maranhão	40.000	69.000.000	40	1.725.000	III
<b>Total</b>	<b>350.000</b>	<b>570.000.000</b>	<b>657</b>	<b>867.579</b>	

\* Os recursos discriminados para o Tocantins não foram, inteiramente, aplicados, devido à inadimplência dos colonos com o agente repassador dos recursos.  
Fonte: Pesquisa de campo (Pedro Afonso, TO, 2005).

Verifica-se que, nas dimensões social e econômica, houve uma sistemática evolução no município de Pedro Afonso (TO), após a implantação do Prodecer III, mas não há elementos suficientes para afirmar que, tanto os impactos positivos quanto os negativos sejam, necessariamente, causados pelo Programa. Porém, dada sua dimensão, os efeitos do Prodecer III não podem ser considerados como marginais para o município.

Na dimensão econômica, o único indicador que representou um impacto negativo, no período em avaliação, foi a produção de arroz, que era representante do antigo modelo de ocupação agrícola

da região, orientado para o mercado interno. Quanto à produção de soja (foco principal do Programa), verificou-se, na prática, que, pelos critérios adotados, a relevância apresentou impacto médio, devido ao excelente resultado do indicador correlato no Tocantins (Tabela 7).

#### *Avaliação qualitativa dos impactos socioeconômicos do Prodecer III*

Segundo o ponto de vista dos atores sociais, a implantação do Programa Prodecer III também

Tabela 7. Avaliação quantitativa da relevância social do Programa Prodecer III, em Pedro Afonso (TO).

Dimensão	Indicador	Período	Variação percentual			Relevância
			Pedro Afonso	Tocantins	Brasil	
Econômica	Consumo de energia elétrica	1997 a 2003	+ 64,4	+ 55,05	+ 16,01	+ Alta
	Produção de soja de sequeiro	1997 a 2004	+ 344,71	+ 723,95	+ 87,74	+ Média
	Produção de arroz de sequeiro	1997 a 2004	- 49,55	- 24,81	+ 25,96	- Alta
	Valor adicionado	2003 a 2004	+ 57,37	+ 14,17	+ 12,55	+ Alta
Social	Mortalidade até 1 ano de idade, por 1.000 nascidos vivos	1991 a 2000	- 45,00	- 30,60	- 31,58	+ Alta
	Esperança de vida ao nascer, em anos	1991 a 2000	+ 6,8	+ 8,16	+ 5,99	+ Média
	Taxa de analfabetismo, faixa de 18 a 24 anos	1991 a 2000	- 61,35	- 61,42	- 50,08	+ Alta
	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade	1991 a 2000	+ 33,06	+ 51,30	+ 20,53	+ Média
	Quantidade de médicos na rede pública	1995 a 2005	+ 112,5	+ 11,9	+ 13,72	+ Alta
	Evolução do IDH-M	1991 a 2000	+ 10,31	+ 9,14	+ 10,05	+ Alta
	Acesso a água encanada	1991 a 2000	+ 11,5	+ 84,64	+ 12,90	+ Média
	Acesso a energia elétrica	1991 a 2000	+ 37,58	+ 50,40	+ 10,13	+ Média
	Acesso a bens de consumo - geladeira	1991 a 2000	+ 55,16	+ 88,90	+ 23,42	+ Média
	Acesso a bens de consumo - telefone	1991 a 2000	+ 110,98	+ 309,74	+ 122,22	+ Média
	Concentração de renda - Índice Gini	1991 a 2000	+ 1,70	+ 4,76	+ 3,17	+ Média
	Proporção de pobres	1991 a 2000	- 7,90	+ 1,73	- 18,29	+ Média

Fonte: Atlas... (2000).

contribuiu para a melhoria dos indicadores da dimensão econômica, porém com efeitos dúbios sobre os indicadores da dimensão social considerados, principalmente com impactos negativos sobre a forma derivada de ocupação territorial fomentada pelo Programa, ampliando o êxodo rural, a agressão ao meio ambiente e os problemas sociais, tais como o aumento dos casos de alcoolismo, prostituição infantil, separações de casais, consumo de drogas e gravidez precoce, entre outros (Tabela 8).

As impressões sobre a evolução da realidade socioeconômica foram dadas pelos atores sociais. Novamente, não há como relacionar, diretamente, o Prodecer com os vários problemas sociais levantados pelos atores. Mas, não há como negar que o modelo de desenvolvimento fomentado pela lógica do Prodecer (monocultor e concentrador de renda) contribua, de forma significativa, para a ampliação dos problemas sociais. Nesse sentido, a percepção dos atores sociais, apesar de limitada por sua visão de mundo, é legítima e calcada na realidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respondendo à questão central dessa pesquisa - se o Programa Prodecer III contribuiu para a melhoria dos indicadores de qualidade de vida, no município de Pedro Afonso (TO), pode-se afirmar que o Programa trouxe grandes avanços à vida econômica da população de Pedro Afonso, mas contribuiu, também, ao menos acessoriamente, para o aumento dos problemas sociais característicos de um quadro de pobreza urbana e exclusão social.

Os resultados do Prodecer III são questionáveis, se observado o custo do mesmo para sua implantação, por vaga de emprego gerada (cerca de R\$ 240.418,00 por vaga), em comparação com investimentos necessários para se criar postos de trabalho na agricultura familiar (R\$ 4.857,14, em média).

A pesquisa aponta, também, que a melhoria dos indicadores das dimensões socioeconômicas do desenvolvimento sustentável de Pedro Afonso não passa, necessariamente, por grandes projetos

Tabela 8. Avaliação dos impactos socioeconômicos do Prodecer III, segundo as dimensões do desenvolvimento sustentável (Pedro Afonso, TO, 2005).

Impactos sociais são consequência do Prodecer?	Sim		Não	
	nº	%	nº	%
<i>Dimensão econômica</i>	1688	82,34	362	17,66
Aumentou a renda	235	91,80	21	8,20
Aumentou as oportunidades de trabalho	238	93,00	18	7,00
Aumentou as oportunidades de trabalho com carteira assinada	218	85,20	38	14,80
Aumentou o movimento no comércio	243	94,90	13	5,10
O município ficou mais próspero	239	93,40	17	6,60
Melhorou o acesso ao financiamento da produção da comercialização	207	80,90	49	19,10
Melhorou as condições das estradas rurais e pontes	150	58,10	108	41,90
Melhorou as condições de aquisição e manutenção da propriedade da terra	158	61,70	98	38,30
<i>Dimensão social</i>	1370	41,18	1957	58,82
Melhorou a oferta de cursos profissionalizantes	179	69,90	77	30,10
Aumentou a oferta de vagas nas escolas de ensino fundamental e médio	213	83,20	43	16,80
Melhorou a qualidade do ensino nas escolas de ensino fundamental e médio	203	79,30	53	20,70
Melhorou as condições do atendimento hospitalar e ambulatorial	147	57,40	109	42,60
Melhorou as condições das habitações	186	72,70	70	27,30
Melhorou o ordenamento territorial do município	81	31,60	175	68,40
Melhorou a oferta de bens e serviços de comunicação	210	82,00	46	18,00
Reduziu a prostituição infantil	19	7,40	237	92,60
Reduziu a gravidez precoce	14	5,50	242	94,50
Reduziu o consumo de drogas	22	8,60	234	91,40
Reduziu a quantidade de casais separados	32	12,50	224	87,50
Reduziu o êxodo rural	43	16,80	213	83,20
Reduziu a agressão ao meio ambiente	21	8,20	234	91,80

Fonte: Pesquisa de campo (Pedro Afonso, TO, 2005).



de investimento, com altos custos para a sociedade. Iniciativas mais incluídas, socialmente, relacionadas com a agricultura familiar, podem gerar resultados mais desejáveis, sob o ponto de vista da sustentabilidade, com custo econômico menor para a sociedade.

Dessa forma, este trabalho serve de alerta para os gestores públicos, no sentido da importância de se elaborar estudos de impactos sociais, em conjunto com os ambientais e econômicos, de modo a se racionalizar melhor a utilização de recursos públicos e ajudar na priorização da aplicação dos mesmos, para que se consiga alcançar os benefícios esperados para a sociedade, reduzindo-se a fome e gerando-se mais empregos, de forma mais acelerada, como o País precisa.

Este trabalho fica como uma contribuição para a construção de uma agenda organizada de compromissos, propostas, instrumentos e atividades necessárias para executar uma política visando a um futuro com desenvolvimento sustentável, não um desenvolvimento a qualquer custo.

## REFERÊNCIAS

- ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. 2000. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 10 mar. 2005.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SORIANO, R. R. *Manual de pesquisa social*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- WEID, J. M. V. D. Prioridade da prioridade: reflexões sobre o papel da agricultura familiar. *Eco 21*, Rio de Janeiro, n. 81, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=539>>. Acesso em: maio 2007.