

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL

KAULLY FURIAMA SANTOS

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATO
GROSSO DO SUL: IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE PARA O PERÍODO 2000-2020**

PONTA PORÃ/MS

2017

KAULLY FURIAMA SANTOS

Desenvolvimento regional e políticas públicas em Mato Grosso do Sul:
identificação e análise para o período 2000-2020

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício José Missio

Ponta Porã – MS

2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por sua proteção e bênçãos e a Nossa Senhora por interceder por mim. Aos meus pais Leopoldo e Eliana e minha irmã Gleyce, pelo suporte e imenso amor dedicados a mim em todos os momentos de minha vida. Minha namorada Natalia, companheira de batalha, por estar sempre ao meu lado com seu carinho, paciência e cumplicidade e também toda sua família que foram gentis, carinhosos e atenciosos comigo.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Fabricio José Missio, que com muito esforço, honestidade e seriedade me ajudou a construir essa pesquisa, e com sabedoria transmitiu conhecimentos para minha vida acadêmica e profissional.

A todos que fazem parte do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos -PPGDRS, ao técnico Edson Ferreira, ao coordenador Prof. Dr. Carlos Otávio Zamberlan e a todos do corpo docente. Dos quais faço menção especial a Prof. Dra. Claudia Sonaglio que contribuiu muito para minha formação acadêmica me indicando cursos, incentivando e ensinado; a Prof. Dra. Eliana Lamberti que desde minha graduação me orienta e “puxa minha orelha”, ao Prof. Dr. Ernani Busanelo por transmitir com muita paciência sua sabedoria

Aos discentes da segunda turma do PPGDRS, Jorceli, Paulo, Simone, Silvana, Estevão, Juliano, Lucimara e Gianete, pelo companheirismo e paciência.

Aos amigos da UFGD que colaboraram diretamente e indiretamente com essa pesquisa, entre eles Prof. Dr. Hermes Moreira Junior e Matheus Carvalho Hernandez, meus grandes amigos; Prof. Dr. Rafael Gumiero que colaborou com sua participação na minha banca de qualificação e com sugestões pontuais.

Meus amigos Karina, Sergio, Allan, Vitória, Maryel, Taty, Gabriel, Willian, Edgar, Jakson e tantas outras pessoas que me ajudaram de alguma forma na concretização desse sonho.

E finalmente a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e ao Estado de Mato Grosso do Sul, que me acolheu como um filho dessa terra.

RESUMO

O objetivo dessa dissertação é elencar e compreender as principais políticas públicas de desenvolvimento regional para o Mato Grosso do Sul, desde o período de sua colonização até o início dos anos 2000. Ainda, a dissertação tem como objetivo identificar as políticas recentes (a partir dos anos 2000) e averiguar a possibilidade de avanços nessas em relação às políticas anteriores. A escolha desses objetivos, que configura a justificativa dessa pesquisa, se dá pelo fato de que há uma carência de estudos de políticas públicas de desenvolvimento regional específicas para Mato Grosso do Sul, que se exígia mais quando se refere às políticas recentes. Em termos metodológicos, a dissertação faz uma análise baseada no método histórico-estruturalista, pois busca identificar no tempo quais políticas promoveram modificações nas estruturas que determinam o desenvolvimento. Para cumprir com os objetivos, a dissertação está dividida em três capítulos, sendo que como marco teórico, recupera-se a discussão acerca das diferentes abordagens do problema da desigualdade regional. Inicia-se retomando a percepção clássica de que naturalmente as forças do mercado levariam ao equilíbrio econômico das regiões. Em seguida, contrastando com essa abordagem, apresentam-se as teorias de desenvolvimento regional surgidas nos anos de 1950. Posteriormente, realiza-se um levantamento histórico com o objetivo de compreender as políticas de desenvolvimento aplicadas no território de Mato Grosso do Sul. Observa-se, nesse caso, em linha com os marcos do liberalismo, que tais políticas eram quase inexistentes no Estado no período colonial, imperial e da primeira república. Somente com o surgimento de uma proposta desenvolvimentista, no governo Vargas, que surgem iniciativas públicas mais propriamente ditas de desenvolvimento na região. Destacam-se, nesse sentido, a criação do Território Federal de Ponta Porã e da Colônia Agrícola de Dourados (CAND), dentro do contexto da “Marcha para o Oeste”, e as políticas lideradas pela Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro Oeste (SUDECO) principalmente no regime militar. Por fim, avança na discussão das políticas atuais de desenvolvimento para Mato Grosso do Sul e empreendido uma análise acerca dos paradigmas e estratégias governamentais para o período 2000-2020. As conclusões finais vão no sentido de que no período analisado há alguns progressos, ao menos nos discursos das propostas de políticas de desenvolvimento regional para o Mato Grosso do Sul em relação ao período desenvolvimentista, com alterações no paradigma, do qual se destaca as políticas de Arranjos Produtivos Locais, no entanto, observa-se também a reaplicação de modelos antigos.

Palavras chave: Políticas públicas. Mato Grosso do Sul. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to list and understand the main public policies of regional development for Mato Grosso do Sul, since yours colonial period until the beggining of the 2000's. And, this dissertation has the aim, to identify the recent ones (from 2000's) policies and to ascertain if there have been advances against the previous ones. The selection of these objectives, wich constitutes the justification of this research, is due to the fact that there is a lack of studies of public policies of regional development specifi to Mato Grosso do Sul, wich is more limited when referring to the recent policies. Methodologically, the dissertation makes an analysis based on the historical-sctruturalist method, because it seeks to identify which were the policies that promoted structural changes that determine development. To accomplish the objectives, this dissertation is divided in three chapters as a theoretical framework , recover the discussion between the different approaches to the regional inequality problem. Starting with the classic approach perception that the free-market forces would lead to a economic equilibrium between the regions. After that, to contrast to this perspective, we show out the regional development theories that emerged in the 1950's. Subsequently, a historical survey will be made, to understand the development policies applied in Mato Grosso do Sul territory. In that case, in line with the liberalism frameworks, this kind of polices were almost non-existent in the colonial, imperial and firt republic period. Only with the advent of developmentalism in the Vargas government that emerged public initiatives of development in the region. Starting, in this sense, with the creation of the Território Federal de Ponta Porã (Federal Territory of Ponta Porã) and the Colônia Agrícola de Dourados (Agricultural Colony of Dourados) (CAND), inserted in the context of "Marcha para o Oeste" policies, it continues with the polices led by Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro Oeste (SUDECO) mainly in the military regime, and finishes with the extinction of this superintendence (in 1990) with the rise of neoliberal approach and the begging the "eixos" policies in the late of 1990's. After this historical review, the research advances the current development policies for Mato Grosso do Sul, including State policies, and with them check what has been advanced compared to the previous "develompmentist" policies, analyzing the governmental paradigms and strategies to the 2000-2020 period. The finals conclusions go to show that in this last period analyzed there are some progress, at least in the discourses of the proposals of regional development polices for Mato Grosso do Sul compared to the

developmental period, with changes in the paradigm, which the most important are the policies about Local Productive Arrangements, however, there is also a reapplication of old models.

Key words: Public policy. Mato Grosso do Sul. Regional Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 Áreas programas do Pladesco.....	69
Figura 2: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento PPA 1996-1999	86
Figura 3: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento PPA 2000-2003	93
Figura 4: Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira.....	102
Figura 5: Mato Grosso do Sul/ Eixos de integração e desenvolvimento	118

Tabelas

Tabela 1: População Residente em Dourados	63
Tabela 2: Programas Especiais no Espaço Sul Mato-grossense.....	75
Tabela 3: Tipos de benefícios fiscais e incentivos financeiros	81
Tabela 4: Participação das Grandes Regiões no Produto Interno Bruto 2010-2014	109
Tabela 5: Exportação Brasileira – Região Centro-Oeste – Principais Produtos (jan./ dez. 2007 – jan./jul. 2017).....	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Notas metodológicas: o método histórico-estrutural	13
1 - MARCO TEÓRICO: TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	17
1.1 Introdução.....	17
1.2 A Teoria Econômica Clássica e Neoclássica e o surgimento da Teoria Locacional Clássica	17
1.3 Teorias do Desenvolvimento Regional	23
1.3.1 Teoria dos Polos de Crescimento (1955).....	24
1.3.2 Causação Circular Cumulativa (1957)	28
1.3.3 Efeitos de Encadeamento (1958)	35
1.3.4 Celso Furtado e os desequilíbrios regionais do Brasil	39
2. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO SUL-MATO GROSSENSE	45
2.1 Introdução.....	45
2.2 Origem das políticas públicas de desenvolvimento regional	46
2.3 A formação do Estado moderno de Vargas a partir de 1930: a inserção do planejamento estatal no desenvolvimento	48
2.4 Políticas de Desenvolvimento Regional aplicadas no território de Mato Grosso do Sul	52
2.4.1 O território sul-matogrossense do período colonial e imperial: breves apontamentos.	52
2.4.2 O pós Guerra do Paraguai e o Brasil República: A percepção de políticas locais.	54
2.5 A primeira fase do planejamento do desenvolvimento regional em Mato Grosso do Sul: A “Marcha para o Oeste”, a CAND e o Território Federal de Ponta Porã.	57

2.6 A segunda fase do planejamento do desenvolvimento regional de Mato Grosso do Sul: A SUDECO e seus projetos de desenvolvimento.	65
2.6.1 PRODOESTE	67
2.6.2 O PLADESCO	68
2.6.3 Os programas especiais: PRODEPAN; POLOCENTRO; PRODEGRAN.....	70
2.6.4 Análise sob a luz das teorias de desenvolvimento regional.....	74
2.7 O esvaziamento da SUDECO e a ascensão do neoliberalismo no Brasil: a guerra fiscal e as políticas de “eixos”.	76
2.7.1 A mudança do desenvolvimento de polos para eixos: o “Programa Brasil em Ação”.	84
3. “NOVAS” POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO MATO GROSSO DO SUL: PERSPECTIVAS E APONTAMENTOS CRÍTICOS.....	91
3.1 Introdução.....	91
3.2 Velhas e novas práticas da política regional no novo século	92
3.2.1 A continuação dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento com o Avanço Brasil (PPA 2000-2003).....	92
3.2.2 O governo Lula: Política Industrial x Política de Desenvolvimento Regional.....	98
3.2.3 Governo Dilma e a proposta do Desenvolvimento Regional por Arranjos Produtivos Locais	104
3.3 Análise das políticas públicas de desenvolvimento regional para o Mato Grosso do Sul pós 2003.....	107
3.3.1 As políticas federais para o Centro-Oeste: A PEDCO e a nova SUDECO.....	107
3.3.2 As políticas estaduais para o desenvolvimento sul mato-grossense.	112
4 – CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	124

INTRODUÇÃO

As discussões acerca da distribuição desigual do crescimento econômico passaram a compor as análises teóricas e empíricas a partir do começo do século XIX¹. As primeiras teorias desenvolvidas, chamadas de teorias da localização (escola alemã), propuseram-se a analisar os aspectos da economia regional sob o ponto de vista das firmas em seus modelos (Von Thunen, 1826; Weber, 1909; Losch, 1940; e Isard, 1956). Segundo Coutinho (1973), por possuírem um enfoque nas firmas essas teorias de localização davam como causas da concentração espacial as próprias características dessas unidades econômicas de produção, como seus tamanhos e os custos de transporte.

Ocorre que a partir dos anos de 1950, inserida no contexto pós-segunda guerra, novas teorias passaram a enfatizar aspectos das desigualdades regionais até então “negligenciadas” pela escola alemã, com modelos analíticos que enfatizavam os dualismos, as disparidades regionais, a polarização, os fatores de aglomeração e as relações inter-regionais. Segundo Fochezzato (2010), esses modelos incorporavam mecanismos dinâmicos de autorreforço endógeno e o papel/ações do “Estado” em suas análises, destacando-se os trabalhos de Perroux, Myrdal e Hirschman.

Posteriormente, a partir dos anos 1960 eclodiram diversos trabalhos teóricos e empíricos acerca do crescimento regional dentro da perspectiva neoclássica (Souza (1981). Dentre estes, destaca-se o modelo de Williamson (1965), o qual descreve que a “estatística da desigualdade regional tenha a forma de um *U* invertido, ao longo do curso do crescimento nacional” (Williamson, 1977, p. 62).

Em outras palavras, a curva de desigualdade regional no curso de um crescimento nacional apresenta (em um plano cartesiano) uma forma de parábola com a concavidade voltada para baixo, em que as diferenças regionais crescem em um estágio inicial (ascendente) do desenvolvimento nacional, chegando a um ponto de estabilização (vértice) até que finalmente essas desigualdades diminuirão (descendente). Em síntese, esta hipótese divergia do modelo de Myrdal (1957) acerca dos países subdesenvolvidos, onde o baixo nível de desenvolvimento resulta em “efeitos propulsores” (potencializadores do desenvolvimento) mais fracos para conter as desigualdades regionais. De alguma forma a hipótese de Williamson (1965) também

¹ Na teoria econômica clássica predominou até este período o elemento espaço é pouco abordado, fato esse sustentado pela hipótese de que “no interior da economia nacional, em verdade, não poderia haver motivo para estudos espaciais, em virtude da suposição da perfeita mobilidade dos fatores de produção, dos bens e serviços e das pessoas. Ela conduziria o sistema econômico ao equilíbrio [...]” (SOUZA, 1981).

é afastada por Hirschman (1958), ainda que ambos considerem o desequilíbrio como uma etapa para o desenvolvimento. Para o segundo autor, em situações de menor dependência da região Norte (desenvolvida) da região Sul (em desenvolvimento), haveriam maiores obstáculos para os “efeitos de fluência“ que estimulassem o crescimento da região menos desenvolvida.

O embate teórico acima perpassa por uma série de discussões, teorias e perspectivas acerca da eficácia e das diretrizes de políticas públicas para minimização de desigualdade regional e acentuação do desenvolvimento das regiões atrasadas. No campo prático, por sua vez, as políticas públicas consideradas de desenvolvimento regional precedem, conforme Diniz (2001), o período do supramencionado embate teórico, tendo surgido no interstício das duas grandes guerras, dentro do contexto do pós crise de 1929 e da ascensão do planejamento estatal no desenvolvimento econômico. No Brasil, conforme a literatura (Lima; Simões, 2009; Diniz, 2009; e Fochezatto, 2010), os modelos desenvolvidos entre os anos de 1950 influenciaram significativamente na elaboração das políticas e planos de desenvolvimento regional, já nascentes na década anterior. Não obstante, ressalta-se que embora houvessem políticas públicas específicas para algumas regiões, como no combate as secas do Nordeste desde o império², estas não são consideradas propriamente políticas de desenvolvimento regional pois atendiam a fins específicos e/ou problemas pontuais.

No espaço³ Sul Mato Grossense, a atuação estatal ocorreu primeiramente sob o aspecto geopolítico no sentido de “garantir as fronteiras” e proteger as jazidas e os caminhos de *passagens* até as minas de Cuiabá descobertas no século XVIII com o movimento das “bandeiras”. Nesse caso, conforme Abreu (2001), foram fomentados a criação de vilas, arraiais e fortes entre as quais a de Corumbá (1778), Forte Coimbra (1775) e Miranda (1797). A partir da primeira metade do século XIX a pecuária bovina se tornou o principal ramo da economia sul-mato-grossense, ocupando tanto as planícies pantaneiras quanto as terras da bacia do Paraná (QUEIROZ, 2004). Destaca-se, também, a extração de Erva Mate no território (BARCELLOS, 2014).

² Segundo Diniz (2009) em 1877 foi criada a Comissão Imperial para analisar e propor soluções ao problema da seca no Nordeste, em 1904 foram criadas comissões similares no Ceará e Rio Grande do Norte, e no mesmo ano, foi criada a Inspeção de Obras Contra as Secas (IFOCS), que em 1945 tornou-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e em 1920 já havia sido criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste do Brasil.

³ O conceito utilizado de espaço neste texto segue a definição de Milton Santos (2008) em que o espaço consiste em um conjunto indissociável de objetos, naturais ou fabricados, e de sistemas de ações, deliberadas ou não, nesse sentido o conceito usado no decorrer do trabalho será dinâmico e mutável, decorrente das diferentes divisões políticas feitas pelas políticas, órgãos e agências.

A partir de então a participação estatal no desenvolvimento do espaço do Sul do Mato Grosso (SMT)⁴, ocorreu a partir das políticas públicas de integração do território nacional. Os historiadores que pesquisam Mato Grosso do Sul, entre os quais Barcellos (2014) e Le Bourlegat (2000), apontam que esta integração ocorreu com a implantação das linhas telegráficas entre 1901 e 1905 e expansão dos transportes terrestres, do qual se destaca a integração proporcionada pela construção da Ferrovia Noroeste do Brasil de Bauru a Corumbá finalizada em 1914. Posteriormente, nos anos 1930 no Governo Vargas, impulsionado pela substituição de um modelo agroexportador para um urbano-industrial, fora implantada a campanha Marcha para o Oeste, buscando o povoamento e desenvolvimento da região, fato que desencadeou na criação da Fundação Brasil Central (1943) e do projeto da Colônia Agrícola de Dourados (CAND) em 1943, com sua respectiva implantação em 1948. O objetivo era ocupar a região do extremo sul do Mato Grosso.

Posteriormente, na segunda metade década de 1960, foi criado um órgão específico para o desenvolvimento da região Centro-Oeste, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em substituição a Fundação Brasil Central (Abreu, 2001). Sob sua tutela, foram desenvolvidos programas para o desenvolvimento da região do território do Mato Grosso do Sul, entre os quais, destaca-se os “programas especiais”, o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN) e o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (PRODEGRAN). A superintendência foi extinta em 1990, dentro de um contexto de reestruturação do Estado brasileiro e de uma ascendência do regime neoliberal. Contudo, ela foi recriada em 2011, assim como foram retomadas políticas e ações para o desenvolvimento do estado.

Embasada nessa discussão, toma-se por objetivo em primeiro lugar identificar as principais políticas públicas de desenvolvimento regional para o Mato Grosso do Sul desde o início da colonização até o início dos anos 2000, para então, em segundo lugar, analisar os recentes (a partir dos anos 2000) planos tocantes ao estado, como Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) -Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) e planos estaduais. Ademais, apresentam-se os seguintes objetivos específicos desta pesquisa: a) revisar as teorias clássicas acerca do desenvolvimento regional; b) apresentar as políticas públicas de desenvolvimento regional aplicadas no Mato Grosso do Sul até o início dos anos 2000; e c) realizar um levantamento para identificar quais são às políticas recentes de

⁴ Abreviação usada pelos pesquisadores em referência ao território de Mato Grosso do Sul antes da divisão.

desenvolvimento regional no estado a partir de uma análise crítica envolvendo as teorias abordadas e as experiências anteriores de políticas públicas no estado.

Conjugando os apontamentos teóricos e as análises de políticas públicas passadas, poderá ser verificado se há políticas públicas de desenvolvimento no estado do Mato Grosso do Sul, e (havendo) analisar: a) em que medida elas avançaram para além dos programas desenvolvimentistas; b) quais são as diretrizes principais dessas políticas (logística, industrialização, desenvolvimento social); e c) estando em vigência, quais os avanços para além dos discursos institucionais e programáticos essas políticas alcançaram. Desta forma, a pesquisa vislumbra apresentar alguns limites e progressos em relação à problemática das desigualdades referentes ao estado.

Para contemplar o primeiro objetivo específico, no capítulo 1 serão apresentados os modelos teóricos que apresentam alguns panoramas de políticas públicas para o desenvolvimento regional, assim como outros modelos que refutam sua importância e ratificam o auto equilíbrio. Para tanto, inicialmente apresenta-se a refutação da teoria clássica e neoclássica ao problema da desigualdade regional; em seguida, apresenta-se a origem do estudo econômico acerca do espaço a partir da “Teoria Locacional Clássica”, para então apresentar os modelos teóricos das teorias de desenvolvimento regional.

Os modelos apresentados são: a) Os Polos de Crescimento de François Perroux a partir de sua obra “O conceito de polos de crescimento” de 1955; b) A Causação Circular Cumulativa de Gunnar Myrdal apresentada na obra “Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas” datada de 1957; c) Transmissão Inter-Regional do Crescimento Econômico de Albert Hirschman em sua obra “Transmissão Inter-Regional e Internacional do Crescimento Econômico” de 1958; e Os Desequilíbrios Regionais do Brasil apresentados por Celso Furtado em Formação Econômica do Brasil de 1959 e em “Uma política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” de 1958. Utilizou-se como critério para seleção desses autores e obras os apontados (em sentido convergente) da literatura especializada⁵ que aponta esses como sendo os pilares das teorias de desenvolvimento regional, o mesmo critério utilizado para seleção dos teóricos daquelas que as precederam, na teoria clássica e locacional.

A escolha do espaço sul-mato-grossense para compreender o problema da desigualdade inter e intra regional, a partir do uso dessas teorias, bem como a justificativa desta pesquisa, deu-se pela série de políticas públicas que influenciaram a região, bem como pela carência de

⁵ Amara Filho (2009) Cavalcante & Monasterio, 2011; Diniz, 2001; Lima & Simões, 2009; Fochezatto, 2010.

estudos para a região e também em relação aos espaços do Centro-Oeste. Isso reforça a originalidade do trabalho no campo de desenvolvimento regional.

Diante da referida constatação, o ineditismo do trabalho passa pela sistematização a partir da periodização histórica e pelas análises das políticas públicas em Mato Grosso do Sul, o que contemplará o segundo objetivo específico. Para tanto, no capítulo 2 foi feito um levantamento histórico da região de Mato Grosso do Sul desde o período imperial. Consta-se que até as primeiras décadas da república as políticas na região não consistiam em políticas de desenvolvimento regional *per se*, mas sim em políticas de ocupação, povoamento, defesa e transportes.

Neste sentido, ainda que o recorte temporal do capítulo supramencionado contemple o período anterior ao surgimento das políticas de desenvolvimento regional no território de Mato Grosso do Sul, este recorte priorizará as políticas surgidas a partir do final da década de 40, quando surgiram as primeiras políticas de desenvolvimento regional consequente da “Marcha para o Oeste”. Desta forma, a análise será efetuada seguindo a seguinte ordem cronológica: a CODEMAT e a CAND; a criação da SUDECO e os programas especiais administrados pela superintendência no Mato Grosso do Sul, o PRODEPAN, POLOCENTRO, PRODEGRAN e PRODOESTE. Por fim, de forma complementar, será apresentado o fim da SUDECO na década de 1990, o surgimento de um novo paradigma denominado “eixos” e o advento das “Guerras Fiscais”.

Para cumprir com o terceiro objetivo específico, o capítulo 3 apresenta inicialmente os apontamentos teóricos recentes das teorias de desenvolvimento regional, que servirão de base teórica para a análise das políticas públicas de desenvolvimento regional pós 2003 em Mato Grosso do Sul. Em outras palavras, discutem-se temas contemporâneos de desenvolvimento regional, como a formação de Arranjos Produtivos Locais, *Clusters* e ambientes inovadores. Carleial (2011) e Fochezato (2010) aduzem que o período é caracterizado pela ênfase nas políticas governamentais de suporte aos arranjos produtivos locais.

Do ponto de vista metodológico, a análise será efetuada com base no método histórico estruturalista, conforme descrito a seguir.

Notas metodológicas: o método histórico-estrutural

Justifica-se a escolha do método pelo seu caráter “não-reducionista”, uma vez que o mesmo não se limita à uma percepção econômica convencional (ortodoxa) de uma racionalidade maximizadora e utilitarista dos agentes econômicos, seguidora exclusiva das

orientações e forças do mercados. Ou seja, a interpretação do mundo econômico dentro de uma metodologia estruturalista perpassa pelas interpretações de como este interage com fenômenos políticos e sociais, envolvendo uma visão ampla da sociedade, multidimensional, que devem ser estudados inter-relacionando-os, em conjunto, e não de forma apartada.

(MISSIO, 2012; RODRIGUEZ, 2009)

Assim, o método possibilita uma análise mais ampla do grande campo de estudo acerca do desenvolvimento, entre os quais o do desenvolvimento regional. Aproximando da proposta do estruturalismo latino-americano (corrente que utilizava o método nos estudos acerca do subdesenvolvimento latino-americano), observa-se que há um esforço a partir desse método de identificar e compreender o “subdesenvolvimento”⁶, de maneira que entende-se que ele se constitui a partir de “problemas estruturais” seja no âmago econômico, político, social ou cultural.

Para tanto, destaca-se entre as características do estruturalismo latino-americano “a percepção de uma concentração de recursos, a insistência de mudança estrutural na periferia e a rejeição da teoria das vantagens comparativas” (MISSIO, 2012, p.21). Há então certa inconformidade com os preceitos econômicos clássicos, de crescimento “equilibrado” e equitativo entre diferentes regiões dados pela ação do livre mercado, em que a tendência é a de concentração de riquezas e desigualdades sociais e econômicas, validando estudos acerca de desigualdades inter e intra regionais, bem como mecanismos para supressão do problema.

A partir da ideia de desequilíbrio, entende-se o que Missio (2012) aponta como característica do método estruturalista de compreender o sistema de forma binária, confrontando elementos antagônicos como centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, agricultura-indústria e transnacional-nacional. Dessa forma, segundo Chenery:

A abordagem estruturalista tem tido substancial impacto em ambas (análises) políticas externas e internas de desenvolvimento. Em ambas instancias esta foca em identificar as consequências de diversos tipos de desequilíbrios estruturais. Nas políticas domésticas, os principais fenômenos examinados tem sido os efeitos de mão-de-obra excedente, alocação de recurso, e mais recente a interpretação da piora da distribuição de renda como resultado de um conjunto de condições de desequilíbrio (CHENERY, 1975, p.311, tradução nossa)

⁶ Expressão crescentemente utilizada a partir do segundo pós-guerra para caracterizar certas economias ou sociedades visivelmente atrasada, em que àquelas cuja industrialização se configurou com mais intensa e adiantada. (RODRIGUEZ, 2009, p.41)

Quanto as especificidades das análises do método, esta pode ser dividido em duas dimensões (não antagônicas): o primeiro, consiste no “posicionamento econômico”, em que os estudos se concentram na análise da dinâmica das estruturas produtivas e ocupacionais próprias das economias objeto de pesquisa, que mostram que algumas tendências do desenvolvimento das economias periféricas são explicadas a partir “do modo como o aparelho produtivo vai se transformando ou, se quiser, na composição setorial da produção” (RODRIGUEZ, 2009, p.44).

Assim, de acordo com o autor, uma vez que essas transformações se produzem no tempo, elas então só serão “perceptíveis” e “definíveis” historicamente. Ou seja, as razões pelas quais uma determinada economia, no caso em análise a de Mato Grosso do Sul, se desenvolve ou não, se dá pela interpretação das transformações do seu sistema produtivo. Logo, para perceber-las e defini-las obriga-se a recorrer a análise histórica. É importante salientar que conforme Missio (2012) os fenômenos econômicos e as mudanças estruturais têm diferentes significados em diferentes períodos, assim as estruturas não seguem interpretações estanques ao longo do tempo, podendo uma ação ser compreendida de forma diferente em períodos distintos.

A segunda dimensão, correspondente ao “posicionamento das ciências sociais”, tem como cerne a sociologia, em que concentra suas análises nos comportamentos e nas relações entre os agentes da vida econômica, de tal forma que “supõe privilegiar as peculiaridades e as mudanças de certas estruturas de diferentes índoles – econômicas, sociais, políticas e até culturais – que devem ser entendidas em uma realidade *a fortiori* histórica” (RODRIGUEZ, 2009, p.50).

Segundo Chenery (1975), no campo de estudo do desenvolvimento, os trabalhos estruturalistas acerca de modelos de planejamento concentraram parte substancial de sua atenção na análise da flexibilidade de adaptação de alocação de recursos para mudar determinadas circunstância. Essa abordagem esteve presente nos trabalhos e no pensamento e elaborações políticas latino americanas, principalmente daquelas desenvolvidas no âmbito da Comissão Econômica para América Latina e Caribe, a Cepal, neste sentido explica Missio:

Do ponto de vista da história do pensamento econômico, é necessário ressaltar a importância dessa abordagem dentro da teoria e da formulação da política econômica. A sua importância pode ser observada, por exemplo, no grande sucesso que a teoria do subdesenvolvimento elaborada pela Cepal alcançou na América Latina. No Brasil, em particular, esse sucesso ocorreu não só entre os *policy makers* mas também entre empresários industriais e, ao longo do tempo, no meio acadêmico. (MISSIO, 2012, p.49)

No âmbito desta pesquisa, o recorte espacial em que se aplicará a abordagem é o Mato Grosso do Sul, e o que se buscará fazer a partir do método descrito é apresentar as mudanças nas políticas de planejamento do desenvolvimento regional e de seus paradigmas, trazendo também explicações estruturais decorrentes de sua história que respondam indagações acerca do porquê dessas políticas, de suas diretrizes e seus desempenhos. Esforçando-se também para apresentar uma análise conjuntural multidimensional que contextualiza os interesses dominantes que direcionam as políticas públicas exercidas na região.

Por fim, outra convergência entre o método e esta pesquisa decorre do “não reducionismo” anteriormente falado, vez que, dentro do estruturalismo latino-americano, nega-se a reconhecer a aptidão das forças do mercado em induzir o desenvolvimento, per si, dado a complexidade de mudanças das diferentes estruturas, de tal forma que passa a “postular um intervencionismo decidido, com o Estado como ator-chave de uma política de desenvolvimento que deve articular e racionalizar” (RODRIGUEZ, 2009, p.47). Assim, a partir da complexidade entendida do Estado, as análises acerca do desenvolvimento devem abarcar as relações sociopolíticas e estratégicas intrínsecas a ele.

Portanto, ao estudar as políticas de desenvolvimento regional a partir do método proposto, entende-se que é possível identificar os limites e avanços inerentes as diferentes estruturas no desenvolvimento de Mato Grosso do Sul.

1 - MARCO TEÓRICO: TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar o marco teórico referencial que será utilizado nessa dissertação. Ele é constituído a partir das principais teorias de desenvolvimento regional. Para tanto, inicialmente apresenta-se uma discussão da problemática acerca dos desequilíbrios regionais tendo como contraponto as teorias clássicas/neoclássicas e a teoria locacional clássica. Nesse caso, como será demonstrado, a teoria econômica clássica e neoclássica toma como premissa que as forças do mercado naturalmente levariam ao equilíbrio econômico entre as regiões, tendo como variável fundamental o tempo. Em outras palavras, “naturalmente pelas forças de mercado” se desenvolveria os espaços com o tempo. A teoria locacional clássica, por sua vez, ainda que contemple a variável espaço, apenas considerou-a na perspectiva das firmas com o propósito de redução dos custos de transportes, não contemplando o problema da desigualdade regional. Evidencia-se, portanto, que dentro dessas abordagens existe uma lacuna acerca das questões que envolvem o desenvolvimento regional.

Posteriormente, realiza-se uma revisão das teorias de desenvolvimento regional que surgem especialmente a partir do início dos anos de 1950, apresentando a sua origem e seus fundamentos. Ainda que com diferentes perspectivas e diretrizes, essas teorias adentram no problema das desigualdades regionais e trazem consigo uma perspectiva para além das firmas, contemplando uma visão também voltada para a atuação do Estado. Podem ser consideradas, portanto, um contraponto as teorias vistas anteriormente. De toda forma, o capítulo elencará individualmente as teorias detalhando seus conceitos e diretrizes para o desenvolvimento regional e, por fim, será apresentada algumas críticas acerca dessas interpretações.

1.2 A Teoria Econômica Clássica e Neoclássica e o surgimento da Teoria Locacional Clássica

Na teoria econômica clássica a variável “tempo” é preponderante, enquanto a variável espaço é marginalizada nas análises macroeconômicas, uma vez que ocorrendo qualquer desequilíbrio econômico entre os espaços, os fatores de produção “deslocar-se-iam instantaneamente, em resposta a ganhos marginais, restaurando o equilíbrio em todas as regiões” (Souza, 1981). Nessa perspectiva, “as forças de mercado eram tidas como suficientes para conduzir o sistema econômico ao equilíbrio.” (Souza, 1981)

Nesse sentido, para o estudo dos desequilíbrios regionais e para a compreensão desse comportamento dentro da tradição neoclássica, iniciamos a análise a partir dos aportes teóricos de Marshall (1842-1924) em sua obra “Princípios da Economia: Tratado Introdutório”

publicada em 1890. Os capítulos IX e X do livro II da referida obra apontam as razões que levam à localização das indústrias e sua aglomeração em determinadas regiões, bem como introduz na economia a ideia de economias externas e como as atividades econômicas são conduzidas pelas forças de mercado. Na teoria marshalliana, são diversos os fatores que determinam a localização das indústrias, entre as quais as condições físicas como o clima e o solo, a existência de fatores naturais aos arredores como minas e pedreiras ou a acessibilidade a região pela terra ou mar. Para sustentar sua tese, Marshall (1996) apresenta o histórico industrial inglês, em que se verifica que as indústrias se instalavam nas regiões que oferecia algum tipo de vantagem.

Outro fator importante decorre das condições de riqueza financeira de determinado local e da existência de mão de obra especializada (que pode surgir a partir da migração para a região). Segundo o autor, um rico contingente financeiro reunido em determinado local aumenta a procura por mercadorias sofisticadas, o que atrairia operários especializados de outras regiões, “ao mesmo tempo que educa os trabalhadores locais” (MARSHALL, 1996, p.319). A partir do movimento desses “trabalhadores especializados” emerge a análise acerca de economias externas. Essas economias podem ser definidas como aquelas dependentes do desenvolvimento geral da indústria” que podem ser “conseguidas pela concentração de muitas pequenas empresas similares em determinadas localidades” (MARSHALL, 1996, p.316).

A partir dessa aglomeração de empresas similares e da concentração de profissões especializadas ocorre a institucionalização das técnicas da profissão e da atividade⁷, o que acarreta constante melhoria dos elementos da cadeia produtiva, inovações e também novas atividades. Nas palavras do autor:

Aprecia-se devidamente um trabalho bem-feito, discutem-se imediatamente os méritos de inventos e melhorias na maquinaria, nos métodos e na organização geral da empresa. Se um lança uma ideia nova, ela é imediatamente adotada por outros, que a combinam com as sugestões próprias e, assim essa ideia se torna uma fonte de outras ideias novas. Acabam por surgir, nas proximidades desse local, atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias primas, organizam seu comércio [...] (MARSHALL, 1996, p.320)

A partir dessa série de desencadeamentos (ou encadeamentos) Marshall aponta que a combinação da variedade de emprego com as localizações das indústrias foi a causa principal do contínuo crescimento (econômico) de algumas cidades da Inglaterra. Segundo o autor, “uma região que possua uma única indústria, caso diminua a procura dos produtos dessa indústria, ou

⁷ “Os segredos da profissão deixam de ser segredos, e por assim dizer, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem grande número deles.” (MARSHALL 1996, p.320)

caso haja uma interrupção no fornecimento da matéria prima, fica exposta a uma grave crise” (MARSHALL, 1996, p.322) ao passo que nas regiões que desenvolvem vários tipos de indústria, quando uma não produzir por um período, as demais auxiliarão indiretamente, seja incorporando os operários desempregados ou mantendo a dinâmica econômica local.

Outros efeitos da aglomeração, por exemplo, relacionam-se ao encarecimento progressivo dos terrenos das regiões centrais dessas regiões para a instalação e manutenção das fábricas, assim como para os operários em relação à moradia, fato esse que leva as fábricas e os operários a ocuparem regiões suburbanas, distritos industriais e regiões mais afastadas das próprias cidades.

Por um lado, o barateamento constante dos fretes, a abertura de estradas de ferro das regiões agrícolas da América e da Índia até o mar, e a adoção da Inglaterra de uma política livre-cambista, levaram a um grande aumento da sua importação por matérias primas. Mas, por outro lado, o barateamento constante, a rapidez e o conforto das viagens pelo exterior estão induzindo os seus homens de negócio e operários especializados a servirem de pioneiros às indústrias de outros países, auxiliando-as a produzir mercadorias que estavam habituados a adquirir da Inglaterra. Mecânicos ingleses ensinaram a mecânicos de quase todas as partes do mundo a utilizar máquinas inglesas [...] (MARSHALL, 1996, p.323)

Em síntese, observa-se na teoria de Marshall que as desigualdades entre as regiões são superadas a partir das forças do mercado, sendo superadas com o avanço das tecnologias, dos interesses dos homens de negócio, do acesso as demais regiões e mercados. Como veremos *a posteriori*, essa interpretação foi contestada com a eclosão de teorias de desenvolvimento regional nos anos de 1950. Ainda assim, as contribuições de Marshall acerca de “economias externas” sustentaram modelos construídos nesse período de base desenvolvimentista, como os modelos de “indústrias motrizes” ou “Polos de Crescimento” de Perroux, os “efeitos de encadeamento” de Hirschman e de “Causação Circular Cumulativa” de Myrdal, entre outros (Focchezatto, 2010b; Ocampo, 2013).

Williamson (1965) criticou essas novas teorias do desenvolvimento regional, ao afirmar que “muito pouco progresso foi alcançado na formulação e comprovação de uma explicação geral da ocorrência de desigualdade na distribuição espacial da renda nacional” (WILLIAMSON, 1977, p. 53). Para tanto, o autor retomou então o princípio de auto-equilíbrio, apresentando a hipótese de que nos estágios iniciais de desenvolvimento nacional criam-se diferenças de renda entre as regiões, mas chegam a um ponto que os desequilíbrios diminuirão dando origem a um processo de convergência entre as regiões. Em outras palavras, esse

comportamento faz com que a descrição estatística da desigualdade regional tenha o formato de um “U” invertido⁸.

Para comprovar sua hipótese, Williamson utiliza de um estudo de “cross-section” para uma amostra de vinte e quatro países, entre os anos de 1950-1960. Os resultados alcançados mostraram que “a desigualdade regional crescente é gerada durante os estágios iniciais do crescimento, enquanto o crescimento maduro produz a convergência regional ou uma redução dos diferenciais” (WILLIAMSON, 1977, p.113) sustentando assim sua hipótese inicial.

Não faria sentido então para a teoria clássica e neoclássica estudar os desequilíbrios regionais ou o espaço sob um viés macroeconômico, uma vez que o fator tempo seria a variável chave do problema. Em outras palavras, com o tempo o dualismo regional desapareceria. Dessa perspectiva, que, segundo Matteo (2011, p.277) e Lima (2006, p.67) a economia regional nasceu como **microeconomia locacional**, a partir do modelo de Von Thünen do século XIX e seguiu com Weber no início do século XX.

Nurkse (2010) aponta que nos estudos de Adam Smith as instalações de transportes e o problema de redução de seus custos já recebiam tratamento especial:

A indução ao investimento é limitada pela dimensão do mercado. Isto foi, essencialmente, o que Allyn Young concluiu em sua reinterpretação da famosa tese de Adam Smith. As instalações de transporte, às quais Adam Smith deu destaque especial, são importantes; a redução dos custos de transportes (artificial e natural) amplia o mercado tanto no sentido econômico como no geográfico. Mas a redução de qualquer custo de produção tende a ter esse efeito. Assim a dimensão do mercado é determinada pelo nível geral de produtividade. (NURKSE, 2010)

A partir dessa relação entre os teóricos locacionais com abordagens que incluem as análises da economia clássica surgem as “teorias (neo)clássicas da localização” (Haddad, 1989)⁹. Em geral estas teorias formulavam modelos com o intuito de diminuir os custos de transporte, bem como os custos do produto ao consumidor final. Ao passo que Thünen (1826)

⁸ Entretanto, a hipótese inicial desse estudo é que os estágios iniciais do desenvolvimento nacional criam diferenciais de renda entre o Norte e o Sul cada vez maiores. Em algum ponto do curso do desenvolvimento, algumas ou todas as tendências desequilibradoras diminuem, causando uma reversão no padrão de desigualdade inter-regional. Ao invés da divergência dos níveis inter-regionais do desenvolvimento, a convergência será preponderante, com as regiões atrasadas diminuindo o hiato de desenvolvimento entre elas e as áreas já industrializadas. O resultado esperado é que a descrição estatística da desigualdade regional tenha a forma de um U invertido, ao longo do curso de crescimento nacional (WILLIAMSON, 1977, p.62)

⁹ As teorias de localização se estruturam, essencialmente na interpretação das decisões empresariais, em uma economia de mercado, sobre o melhor sítio onde localizar-se. Essas decisões visam a minimizar os custos operacionais e, fundamentalmente, os custos de transporte de matérias-primas e do produto final até o mercado consumidor, ou então maximizar o lucro. Por suas características, tais teorias, eventualmente denominadas teorias neoclássicas da localização e por sua importância e origens histórico-doutrinárias, são teorias clássicas. (HADDAD, 1989)

formulou seu modelo a partir das análises das propriedades rurais germânicas¹⁰, enquanto Weber (1929) baseou-se na análise da distribuição locacional das indústrias alemãs desde 1860.

Weber elencou como elementos determinantes do custo da instalação de uma firma em determinado local: “1. O custo da terra; 2. O custo das construções, máquinas, e outros custos de capital fixo; 3. Os custos de materiais de segurança, energia e combustível; 4. Os custos de mão de obra; 5. Custos de transportes; 6. Taxas de juros; 7. Taxa de depreciação do capital fixo.” (WEBER, 1929, p.29-30, tradução livre). De tal forma, que para o autor a localização das firmas dependerão do trabalho de interação entre as forças locacionais gerais e especiais das “regiões objeto”, e conseqüentemente serão os fatores de aglomeração ou “desaglomeração” da indústria em determinada localidade.

Embora o autor reconhecesse os diferentes elementos que determinam o custo de produção e instalação de uma ou mais firma em determinado espaço, Weber (1929) enfatizou os custos de mão de obra e os custos de transportes¹¹. Centrados nos estudos deste autor, podemos apontar algumas diretrizes destas teorias que contribuirão para análise posterior acerca das políticas públicas do presente estudo, entre as quais destacam-se: a) Alguns fatores microeconômicos específicos de cada região determinam a aglomeração ou a dispersão das atividades produtivas, bem como a origem da aglomeração ou dispersão da atividade; b) A importância da proximidade das firmas da fonte de matéria prima e/ou do mercado consumidor¹², c) Os custo de mão de obra podem atrair as indústrias para fora dos pontos de custos de transportes mínimos¹³

Ressalta-se, então, a conclusão de Weber:

¹⁰ A lógica do modelo de Thunen é a mesma da teoria da renda da terra ricardiana, mas a chave não é a fertilidade do solo, e sim a distância em relação ao centro. O ponto de partida é a existência de um produto agrícola homogêneo. Se o preço na cidade é dado e existem custos de transporte, os agricultores localizados nas proximidades têm vantagem locacionais e, portanto, lucros extraordinários. Como há livre entrada, as terras são disputadas pelos novos agricultores. Isso faz com que o aluguel da terra suba até que esses lucros sejam dissipados. Os donos das terras mais próximas obtêm assim, rendas da terra maiores do que os donos das mais distantes. (CAVALCANTE, 2011)

¹¹ It is obvious that transportation costs will vary according to the location of the plant. They will vary according to the length and nature of the road which the materials have to travel from the place of production, and with the finished products have to travel to their place of consumption. Sometimes the kind of transportation system will make a difference (WEBER, 1929, p.33).

¹² Um “índice de matérias primas” maior do que a unidade indica uma orientação para que a atividade se localize onde se encontra a matéria prima, porque o peso da matéria prima localizada, necessária à produção excede o peso do produto final. Contudo, se as matérias-primas ubíquas, constituem uma parcela bastante significativa do peso do produto acabado, resultando em um peso do produto final maior que o peso da matéria-prima localizada e, portanto, um índice menor que a unidade, a indústria deve se localizar junto ao mercado (HADDAD, 1989).

¹³ A ideia é que os centros onde os custos da mão de obra sejam mais favoráveis para o produtor, atraem as indústrias dos pontos de custo totais de transportes mínimos para esses pontos onde a mão de obra é mais barata. Esta reorientação das indústrias somente ocorre, caso o montante economizado com a mão de obra exceda o custo adicional.

Weber conclui que as economias de custo da aglomeração deveriam ser maiores nas indústrias com um alto valor adicionado e que **um aumento da densidade populacional em um dado local e uma diminuição das tarifas de transporte aumentam a força de aglomeração e, além disso, que esses fatores, a longo prazo, conduziram a um aumento da aglomeração.** (HADDAD, 1989)

Assim, desde as obras precursoras de Thünen e Weber, os modelos clássicos da teoria locacional foram centrados nas decisões das firmas. Ademais, é possível a partir da conclusão supramencionada identificar alguns elementos que foram preponderantes nas discussões acerca das questões regionais, entre as quais a diminuição dos custos de transportes que proporcionariam um aumento da aglomeração num determinado espaço. Segundo Diniz (2009), até a Segunda Guerra Mundial, a questão regional era predominantemente tratada como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais, conforme comprovam os clássicos trabalhos de Von Thünen, Weber e Losch. Esses trabalhos compuseram entre outros modelos da denominada “ciência regional” criada por Walter Isard a partir do surgimento da Associação de Ciência Regional (Regional Science Association). Esta “escola”¹⁴ associava trabalhos de modelos de equilíbrio enfatizando os custos de transportes. Desta forma, Isard (1956), seguindo os modelos de Thünen, Weber e Losch, apresentava que o desenvolvimento de tecnologias de transporte e conseqüentemente a superação dos desafios topográficos reduziriam os desequilíbrios regionais a partir da redução dos custos de transportes e da conseqüente distribuição de capitais.

Outra abordagem poderia basear-se no modelo de Thünen com extensões em estágios posteriores que abrangem os elementos significativos da teoria de Losch e Weber. Imagine duas regiões isoladas da cidade, cada região compreendendo a cidade central e seus arredores devotado à agricultura e à silvicultura. Com o desenvolvimento da tecnologia de transporte podemos supor que a resistência imposta ao movimento por obstáculos topográficos e pelo atrito pura da distância é gradualmente reduzida. Esta mudança, bem como o crescimento do número de habitantes, induzirão um aumento do consumo de diversos produtos agrícolas e florestais e, talvez, também dos demais tipos de produtos disponíveis. Um novo arranjo do equilíbrio das zonas expandidas será estabelecido, após um lapso de tempo suficiente, para cada região da cidade, embora, como já indicamos, pouco se sabe sobre o processo dinâmico de transição de um padrão de equilíbrio para outro, intimamente ligado a valores culturais e modos institucionais de comportamento. Com o tempo, e partindo do pressuposto de que os recursos são uniformemente distribuídos pelas regiões da cidade [...] (ISARD, 1956, p. 16, tradução nossa)

¹⁴ Denominação dada por Diniz (2009)

Segundo Haddad (1989), Coutinho (1973), Fochezatto (2010) Souza (1981), as teorias da localização apresentam limitações pois suas análises dedicam-se quase que exclusivamente a quantificar os custos de transportes e atrelar o desenvolvimento regional a este elemento (microeconômico), assim como não incorporam aspectos macroeconômicos das relações inter-regionais.

A partir do pós Segunda Guerra essas teorias hegemônicas da Economia Regional, derivadas de uma perspectiva clássica/neoclássica, “dividiram a atenção de teóricos e formuladores de políticas públicas, nos anos 1950 e 1960, com teorias do desenvolvimento da época” (LIMA, 2006, p. 71). Essas teorias do desenvolvimento surgem então como uma resposta ao discurso neoclássico de equilíbrio regional. As principais teorias (teóricos) são destacadas na passagem a seguir:

Diversos teóricos propuseram-se a estudar a dinâmica econômica regional, especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial, com o intuito de esclarecer a problemática, indicando, inclusive, as possíveis soluções para a superação do subdesenvolvimento. Entre os vários estudiosos desta área pode-se destacar François Perroux, cuja análise estimulou uma série de estudos convergentes como aqueles desenvolvidos por Jacques-R Boudeville, Gunnar Myrdal, Albert O. Hirschmann e Douglas C. North. Em torno do pensamento destes estudiosos foi estabelecido um consenso que passou a influenciar significativamente a condução da política nacional. (LIMA; SIMÕES, 2009)

1.3 Teorias do Desenvolvimento Regional

Conforme exposto no tópico anterior, as contribuições de Marshall para essas teorias de desenvolvimento regional surgidas em 1950 ocorreram na sua relação com o conceito de “economias externas”, que não estavam presentes na teoria locacional clássica. Segundo Fochezatto (2010b) essa teoria era composta por modelos estáticos.

Observa-se que tanto teóricos econômicos clássicos, neoclássico (inclui-se Alfred Marshall) e os locacionais clássicos seguem uma “forte orientação antiestatal e antiorganizacional” (MYRDAL, 1960, p.61). Esta constatação se confirma pela ausência de estudos das teorias apontadas no tópico anterior que indicam e direcionam a participação do Estado no processo de desenvolvimento das regiões.

Assim, segundo Diniz (2009), foi com a recessão econômica no mundo capitalista e a evidenciação das desigualdades regionais com a crise de 1929, que se tomou consciência do problema, e houve “a mudança na concepção do papel do Estado, com a revolução keynesiana,

e o avanço das técnicas e práticas de planejamento, promoveram a criação de políticas de redução das desigualdades regionais” (DINIZ, 2009, p.228).

Neste sentido, com inspiração keynesiana eclodiram as teorias de desenvolvimento regional a partir do pós Segunda Guerra. Consequentemente as teorias hegemônicas da Economia Regional, derivadas de uma perspectiva clássica/neoclássica, “dividiram a atenção de teóricos e formuladores de políticas públicas, nos anos 1950 e 1960, com teorias do desenvolvimento da época” (LIMA, 2006, p. 71).

A percepção dos desequilíbrios regionais, suas causas e consequências, bem como a própria atuação do Estado e das formulações de políticas públicas, possuem similaridades e diferenças para os distintos autores dessa abordagem teórica. Assim, seguindo a literatura (Lima e Simões, 2009; Fochezatto, 2010; Amaral Filho, 2001) os mais destacados pensadores (como Gunnar Myrdal, François Perroux, Albert O. Hirschmann e, no Brasil, Celso Furtado) serão estudados em mais detalhes nos tópicos a seguir.

1.3.1 Teoria dos Polos de Crescimento (1955)

Sob a liderança inicial de François Perroux “foi desenvolvido o conceito de polo de crescimento e do papel central da empresa motriz para crescimento dos polos” (DINIZ, 2009, p.231), em que o cerne desta teoria está descrito na obra “Conceitos de Polo de Crescimento” de 1955¹⁵. Segundo Souza (2006), o conceito foi inspirado nas observações daquele autor à concentração industrial da França e Alemanha. Paelinck (1977) aponta que a consolidação da teoria ocorreu por dois caminhos: primeiramente, com trabalhos de ordem teórica e prática conduzidos pelo próprio François Perroux e pelo Instituto de Ciência Econômica e Aplicada (ISEA) objetivando detalhar conceitos acerca da teoria geral de crescimento econômico; e, um segundo, a partir da convergência entre o ISEA e a Universidade de Liège (Bélgica), com o enfoque em colocar “em termos novos os problemas analíticos e políticos do desenvolvimento regional, partindo de um conjunto original de conceitos” (PAELINCK, 1977).

A teoria Perroux (1977) apresenta convergências com outros autores contemporâneos de desenvolvimento regional como Myrdal e Hirschman, pois o crescimento surgiria de forma desigual nas diferentes regiões, em pontos ou polos de crescimento, com repercussões diferentes em toda a economia (crescimento desequilibrado). Ao diagnosticar essa forma de

¹⁵ *Note sur la notion de pôle de croissance (1955)*

crescimento tornou-se possível, segundo o autor, o manejo científico das políticas para “países de crescimento retardado”.

O fato rude, mas verdadeiro, é o seguinte: o crescimento não aparece simultaneamente em toda a parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda economia. Prescrutar essa modalidade de crescimento é tornar explícita e cientificamente manejável o esquema já apresentado em várias elaborações teóricas, imposto pela observação dos países de crescimento retardado e aparentemente na política dos Estados modernos (PERROUX, 1977, p.147)

Os três objetos de análise destacados da teoria de Perroux e de seu modelo são: 1º A indústria motriz e o crescimento; 2º o polo de indústria e o crescimento; 3º A expansão dos polos de crescimento e o crescimento das economias nacionais. O autor considera que indústria motriz é aquela que tem a propriedade de aumentar as vendas e a compra de serviços de outras (ou várias outras) indústrias que, por sua vez, são definidas como indústrias movidas, pois aumentam suas vendas (PERROUX, 1977, p.147). O modelo então enfatiza e sustenta sua análise na inter-relação entre as indústrias.

De acordo com Lima e Simões (2009), para Perroux, o polo de desenvolvimento só pode ser entendido em nível abstrato e quando se torna instrumento de análise e meio de ação política. Ele pode ser entendido, então, como “uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias unidades que exercem efeitos de expansão, para cima ou para baixo, sobre outras unidades que com elas estão em relação.” (LIMA; SIMÕES, 2009).

Ainda nesse contexto, Perroux conceitua a economia nacional em crescimento como um conjunto de elementos ativos e passivos dependentes, que se relacionam da seguinte forma:

A economia nacional em crescimento não mais se apresenta unicamente, como um território politicamente organizado sobre o qual vive uma população, nem como um provisão de fatores de produção, cuja mobilidade cessa nas fronteiras. Ela se nos oferece como uma combinação de conjuntos relativamente ativos (indústrias motrizes, polos de indústria, e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas, regiões dependentes dos polos geograficamente aglomerados). Os primeiros transmitem aos últimos os fenômenos de crescimento. (PERROUX, 1977, p.155)

Segundo Lima e Simões, o cenário supramencionado gera duas consequências para a análise do crescimento: “1) possibilidade de conflitos entre espaços econômicos de grandes unidades econômicas e os espaços politicamente organizados do Estados Nacionais (não são coincidentes); e, 2) políticas nacionais ultrapassadas podem gerar desperdícios que prejudicam o desenvolvimento” (LIMA; SIMÕES, 2009).

Perroux vai além ao afirmar também que os polos de crescimento podem se constituir em “instrumentos de prosperidade e armas do poderio do Estado nacional”, uma vez que podem ser usados pelos Estados Nacionais economicamente ativos (desenvolvidos), como mecanismos de “imperialismo” sobre “nações economicamente ‘aparentes’ e relativamente ‘passivas’ (Perroux, 1977). Nas palavras do autor,

Cada Estado esforça-se em explorar, para benefício exclusivo ou principal de seus cidadãos, os polos de que dispõe em seu território ou que conquistou no exterior. **Emprega parte dos recursos limitados humanos, de capitais reais e de capitais monetários de que dispõe, para excluir seus concorrentes das vantagens que pretende tirar da posse exclusiva de polos de crescimento.** (PERROUX, 1977, p.156, grifo nosso)

Fica evidente, ainda, que o modelo pressupõe uma restrição de recursos e certo grau de industrialização. Dada essas condições, a elaboração de um plano de desenvolvimento regional deverá, conforme a teoria, contemplar um estudo detalhado da interdependência da indústria e seus efeitos de encadeamento. Neste mesmo sentido, disserta Paelinck:

Estes tipos de interdependência são de natureza muito diversa, e mais ou menos bem conhecidos. Porém, se aceitarmos a proposição de que o desenvolvimento econômico de uma região é função de um certo grau de industrialização, teremos de analisar mais profundamente as vinculações de tipo industrial. Não basta ao economista, interessado nos problemas de desenvolvimento regional, a aceitação das interdependência clássicas (do tipo Walras e Leontief) dos fluxos econômicos, em quantidade e em valor. Deverá, além disso, conhecer a origem técnica dessa interdependência, o que explica sua complexidade sempre crescente. Portanto, os estudos sobre o crescimento devem-se apoiar estritamente na análise das vinculações técnicas e sua provável evolução. O estudo sistemático dessa relação permite iniciar e reforçar o funcionamento do multiplicador interindustrial. (PAELINCK, 1977)

Para que sejam “contemplado” os estudos, segundo Paelinck (1977) é indispensável o auxílio de engenheiros e outros profissionais técnicos que indicam as mais diversas interdependências e variáveis.

A natureza abrangente da teoria dos polos e a ideia de criação de polos de crescimento, segundo Uderman (2008), foi absorvida rapidamente pelas formulações de políticas públicas e planejamento regional¹⁶. Entre essas formulações destacam-se as propostas para a região de

¹⁶ ¹⁶ Perroux (1977), originalmente, não estava particularmente preocupado em detalhar aspectos do desenvolvimento no plano geográfico. As aplicações da teoria dos pólos concentraram-se basicamente em problemas inter e intra-regionais, podendo ser identificadas na raiz de políticas públicas formuladas em diversos países. Na verdade, não é coincidência que essa teoria tenha rapidamente atraído o interesse de agentes envolvidos com o planejamento regional. Em primeiro lugar, porque a criação de pólos é claramente demonstrada no espaço; em segundo, pelo fato de que a sua natureza abrangente, ou seja, a sua alegada capacidade de integrar vários aspectos relevantes do desenvolvimento, torna-a particularmente importante para a abordagem de cunho regional,

Liège na Bélgica elaboradas pela obra “Dinâmica Econômica da Região de Liège” em 1959, que traduzem algumas das diretrizes dadas a partir da Teoria dos Polos de Crescimento, a qual sugeria que pelo fluxo de produtos e rendas se desencadearia externalidades positivas às demais atividades econômicas da região, na forma como leciona Paelinck:

A concepção de polo de crescimento levou os autores de *Dinâmica Econômica da Região de Liège* a seguinte definição funcional: constitui um polo de crescimento uma indústria que, pelos fluxos de produtos e de rendas que pode gerar, condiciona a expansão e o crescimento de indústria tecnicamente ligada à ela (polarização técnica), determina a prosperidade do setor terciário, por meio das rendas que gera (polarização de rendas) e produz um aumento da renda regional, graças a concentração de novas atividades numa zona determinada, mediante a perspectiva de poder dispor de certos fatores de produção existente nessa zona (polarização psicológica e geográfica) (PAELINCK, 1977)

Diante da percepção acima, analisou-se as inter-relações entre as indústrias metalúrgicas, mecânica e química, vistas como constituidoras de polos de crescimento entre si:

Alguns desses estudos, particularmente os que foram realizados pelos autores da “Dinâmica Econômica da Região de Liège” merecem atenção especial. Trata-se de relação técnico-funcionais entre indústrias metalúrgicas, mecânica e química. Desta forma, uma grande variedade de produtos auxiliares para a siderurgia resultam da síntese *mineral-orgânica*: fundentes, desoxidantes, detergentes, lubrificantes especiais, produtos antioxidantes e antifuliginosos, resinas de fundição [...] Da mesma forma, os produtos químicos orgânicos mais desenvolvidos são cada vez mais empregados como insumos principais ou auxiliares na produção de maquinaria mecânica racionalmente concebida. Além disso, pode ocorrer um crescimento harmonizado dos setores de transformação de metais e química orgânica [...] Por fim, ressaltamos os efeitos induzidos internos que a indústria química, especialmente a orgânica, é capaz de produzir. (PAELINCK, 1977)

Os moldes de crescimento polarizado baseados em Perroux direcionaram o planejamento regional em alguns países, dentre os quais o Brasil¹⁷. Um exemplo concreto é o

uma vez que o sucesso ou fracasso do desenvolvimento de uma área determinada é normalmente atribuído a um complexo grupo de fatores. Assim, a provisão de base científica para o planejamento regional, materializada numa teoria que integra aspectos do desenvolvimento no espaço (HERMANSEN, 1972), sem muita dificuldade foi absorvida pelos formuladores de políticas públicas. (UDERMAN, 2008)

¹⁷ **A noção de crescimento polarizado dominou o planejamento regional em vários países; para não enfraquecer os efeitos de encadeamento, com a pulverização dos investimentos em todo o território nacional, a estratégia consistia em concentrá-los em pontos específicos estrategicamente distribuídos no espaço.** Na França surgiu o programa das oito metrópoles nacionais de equilíbrio (em relação à capital) e cinco cidades novas foram implantadas em torno da região parisiense; da mesma forma, 14 cidades novas foram criadas na Inglaterra para contrabalançar a influência excessiva de Londres. **No Brasil, os investimentos do Plano de Metas foram concentrados em torno das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, para o aproveitamento das economias externas existentes nessas áreas urbanas** (SOUZA, 2005, grifo nosso)

Plano de Metas, que buscava polarizar os investimentos para manter os polos de crescimento existentes, concentrando-os em regiões específicas e fortalecendo os efeitos de encadeamento. Buscava-se, ainda, evitar desperdícios com investimentos dispersos em todo território.

Lima e Simões (2009) indicam que a produção do polo é “tecnicamente necessária ao desenvolvimento nacional” pois dela depende a vida da região em que está inserida, além de estimular zonas de desenvolvimento. Contudo, os mesmos autores também destacam os reveses que este modelo apresenta, pois:

[...] a implantação de um polo de desenvolvimento provoca uma série de desequilíbrios econômicos e sociais, pois distribui salários e rendimentos adicionais sem aumentar necessariamente a produção local de bens de consumo, transfere mão-de-obra sem necessariamente conferir-lhe um novo enquadramento social, concentra o investimento e a inovação sem necessariamente alargar a vantagem de outros locais, nos quais o desenvolvimento pode ser retardado. (LIMA; SIMÕES, 2009)

Amaral Filho (2001) é crítico a esses modelos pois eles seriam “muito associados ao planejamento centralizado, ‘de cima para baixo’, e à grande firma fordista, assim como à lógica introvertida e verticalizada de funcionamento dos aglomerados” (AMARAL FILHO, 2001, p.266). A crítica corresponde ao fato de as políticas serem direcionadas da grande firma motriz para as movidas, o que leva a concentração de recursos em regiões de polos mais ativos (de maior amplitude de indústria motriz) e dinâmicos. Tal fato, segundo Amaral Filho (2001), foi responsável pelo declínio e crise de muitas regiões com tradição industrial, que tiveram dificuldades em se adaptar a rapidez dos novos paradigmas produtivos que surgiram, em detrimento ao modelo fordista.

1.3.2 Causação Circular Cumulativa (1957)

Observando as desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, Myrdal, em sua obra “Teoria das Regiões Subdesenvolvidas” de 1957, apresenta o modelo da Causação Circular Cumulativa, tomando como propósito, segundo o próprio: “investigar por que e como sobrevivem tais desigualdades, por que persistem e tendem aumentar” (MYRDAL, 1960, p. 8). Desta citação, pode-se observar que o autor opõe-se as teorias clássicas e neoclássicas, ao considerar a desigualdade econômica entre as regiões como elemento duradouro e expansivo

ao tempo. Myrdal (1960, p. 17) relata tal percepção ao observar que há um restrito número de países ricos¹⁸ economicamente e um elevado número de países pobres¹⁹.

O autor tece críticas a tradição teórica econômica, pois observou que esta não foi elaborada com o propósito de explicar a realidade do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico, sendo que para o autor esta tradição teórica parte da premissa “irrealista” do equilíbrio-estável no sistema social (MYRDAL, 1960, p.23).

Meu ponto de partida, formulado inicialmente em termos negativos, é a asserção de que a noção de equilíbrio estável é normalmente uma falsa analogia que se estabelece quando se formula a teoria que visa a explicar a mudança no sistema social. [...] A ideia que pretendo expor é a de que, ao contrário, em geral não se verifica essa tendência à auto-estabilização automática no sistema social. O sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição. Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, as que sustentam e conduzem o sistema com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. (MYRDAL, 1960, p.28)

Aplicando-se essa perspectiva as análises das desigualdades econômicas regionais em um país, Myrdal expõe uma síntese daquilo que consiste a base para o entendimento de seu modelo: “A principal ideia, que desejo veicular, é que o jogo de forças do mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais.” (MYRDAL, 1960, p.43). Pautando-se pela percepção de “economias externas”, considera-se na teoria exposta que o processo acumulativo se desenvolve a partir do movimento de pessoas (migração), capital e comércio em que a expansão de um local conseqüentemente gerará de modo circular cumulativo “efeitos regressivos” (backwash effects) e “efeitos propulsores” (spread effects). O embasamento e a demonstração desses efeitos pelo autor são feitos a partir de observações históricas.

Inicia-se pelos efeitos regressivos. A migração de pessoas segundo o autor²⁰ tendem a impulsionar a desigualdade regional. Como exemplo tem-se a pobreza ocorrida nas regiões

¹⁸ Os países de alto desenvolvimento econômico e de elevado níveis de renda real per capita são em número reduzido. Os países mais ricos do mundo são antigas colônias britânicas, localizadas em zonas temperadas, cuja a população, na maior parte, é de origem europeia, ou seja, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, e a Nova Zelândia. Os países do noroeste e do centro-oeste da Europa pertencem também a esse grupo. Em conjunto seus habitantes representam, aproximadamente um sexto da população total do mundo. (MYRDAL, 1960, p.17)

¹⁹ Ao grupo majoritário de nações muito pobres, pertencem todos os povos da África, exceto colonizadores brancos da África do Sul, que se entrincheiram na legislação segregacionista, e outros núcleos estrangeiros de população branca encravados naquele continente, quase todo retalhado pelas possessões coloniais das potências da Europa Ocidental. Toda a Ásia não soviética, e ainda os países do Médio e Próximo Oriente figuram nesse grupo de países muito pobres. Finalmente, inclui-se a maior parte da América Latina, na qual existem, no entanto, alguns países que já alcançaram posição de “classe média”, como a Argentina e o Uruguai. (MYRDAL, 1960, p. 18)

²⁰ As localidades e regiões, onde a atividade econômica se está expandindo, atrairão imigração em massa de outras partes do país. Como a migração é sempre seletiva, pelo menos com respeito ao fator idade, esse movimento por

rurais da Europa ocasionada pela emigração seletiva da população ativa para os centros industriais e para a América, que teve como consequência a distribuição etária desfavorável naquela região. Efeito contínuo semelhante ocorre com os movimentos de capital, em que as regiões em expansão teriam as demandas aumentadas, conseqüentemente aumentando os investimentos, renda e poupança ciclicamente, definhando as regiões pobres e estagnadas.

Segundo o autor:

Os movimentos de capital tendem a produzir efeitos semelhantes no aumento da desigualdade. Nos centros de expansão, o aumento da demanda dará um impulso ao investimento que, por sua vez, elevará as rendas e a procura, e causará um segundo fluxo de investimentos, e assim por diante. A poupança aumentará em decorrência das rendas mais altas, mas tenderá a ficar inferior ao investimento, no sentido de que a oferta de capital teria de satisfazer uma ativa demanda. Nas outras regiões, a falta de novo impulso expansionista tem como consequência o fato de a demanda de capital permanecer relativamente fraca, mesmo quando comparada ao volume de poupanças, que será pequeno, porque as rendas também o são e tendem a declinar. Estudos em muitos países revelam como o sistema bancário, quando não controlado para operar de maneira diferente, tende a transformar-se em instrumento que drena as poupanças das regiões mais pobres para as mais ricas e mais progressistas onde a remuneração do capital é alta e segura. (MYRDAL, 1960, p.45)

Soma-se a apresentação acerca dos “efeitos regressivos” a causação circular cumulativa inter-relacionada com o comércio e a indústria, em que a “liberação e a ampliação dos mercados muitas vezes conferirá essas vantagens comparativas às indústrias do centros de expansão já estabelecidos que geralmente trabalham em condições de crescente remuneração” (MYRDAL, 1960, p.45). Como exemplo, o autor cita a unificação política da Itália e o fim de suas barreiras tarifárias internas com conseqüente dominação das indústrias das províncias do norte em detrimento as do sul. Ainda no tocante a industrialização, haverá, segundo o autor supramencionado, uma tendência ao desencorajamento de diversificação industrial nas regiões mais pobres e a perenidade de sua economia essencialmente agrícola, assim:

Como a industrialização é a força dinâmica nesse desenvolvimento, é quase tautológico afirmar que as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas: o aperfeiçoamento dos mercados nacionais contribuirá mesmo, como acabei de

si mesmo tenderá a favorecer as comunidades de crescimento rápido e prejudicar as outras. No momento histórico que somente agora se aproxima do fim nos países mais ricos e adiantado – em que o controle de natalidade ainda se está propagando aos estratos econômicos e sociais mais baixos, as regiões mais pobres terão também a taxa de natalidade relativamente mais alta, o que tornará desfavorável a distribuição de idade por força da emigração em massa; a longo prazo tal controle também pode ser desfavorável à relação entre população ativa total e os recursos. A pobreza nas regiões rurais da Europa durante o grande período de emigração em massa para os centros industriais e para a América, teve como principal explicação a distribuição etária desfavorável, determinada pela migração e, em parte por índices mais alto de natalidade (MYRDAL, 1960, p.44)

mencionar, para desencorajar as primeiras iniciativas de diversificação industrial nas regiões agrícolas. Nas regiões atrasadas do sul da Europa, cerca de três quartos da população obtém seus meios de vida da agricultura. (MYRDAL, 1960, p.47)

Outrossim, “efeitos regressivos” causados por fatores relacionados a infraestrutura, precarização de serviços públicos, educação, saúde também são levantados²¹ pela teoria de Myrdal no processo de causação circular cumulativa geradora da desigualdade regional. De tal modo que a degradação destes elementos “não econômicos”, interdependentes e adicionados aos fatores econômicos, relacionando uns com os outros alimentam o ciclo vicioso da desigualdade e pobreza, os elementos “não econômicos” consistem segundo Myrdal, entre os “principais veículos na causação circular dos processos acumulativos de mudança econômica” (MYRDAL, 1960, p. 47), sendo a teoria econômica clássica em grande medida omissa a eles, que consiste nas palavras do autor “em uma das principais deficiências da teoria econômica” (MYRDAL, 1960, p.47).

Os “efeitos propulsores” (spread effects) são opostos aos “efeitos regressivos”, pois trazem ganhos as regiões ao entorno do centro de expansão (ou da região rica), diminuindo a discrepância entre as regiões. Em geral, isso ocorre pela demanda do centro de produtos das regiões do entorno. Myrdal (1960) aponta que mesmo localidades mais distantes do centro de expansão podem ser afetados pelos “efeitos propulsores”, em um cenário que as condições serão favoráveis a produção de matérias-primas destinadas ao abastecimento das indústrias do centro, podendo empregar grande quantidade de mão de obra e conseqüentemente ser estimulada indústrias de bens de consumo locais. Myrdal (1960) aponta que novos centros de expansão econômica poderão ser criados, se os efeitos propulsores forem capazes de superar os efeitos regressivos.

Do mesmo modo que os “efeitos regressivos”, os “efeitos propulsores” operam em causação circular na dinâmica dos elementos não econômicos. Um dos efeitos se sobressairá, não ocorrendo o equilíbrio estável, “porque qualquer mudança nas forças em oposição desencadeará movimento acumulativo ascendente ou descendente” (MYRDAL, 1960, p.49). Conforme a teoria, a tendência comportamental dos efeitos nos diferentes países varia com o grau de desenvolvimento destes, sendo os “efeitos propulsores” mais fortes quanto maior o

²¹ Abandonadas à própria sorte, as regiões que não tivessem sido tocadas pelo surto expansionista não poderiam manter bom sistema de estradas, e todos os outros serviços públicos seriam inferiores, aumentando, desse modo, suas desvantagens no terreno da competição. [...] Pelas mesmas razões, as regiões mais pobres, desassistidas, não podem financiar programas adequados de assistência médica; suas populações são menos sadia e apresentam menor eficiência produtiva. Há menos escolas e estas são inferiores no sul da Europa, a população das regiões mais pobres, ainda é, em grande parte, analfabeta. (Myrdal, 1960, p.47)

nível de desenvolvimento do país, o que leva a uma menor desigualdade regional entre as regiões de países desenvolvidos.

Grande parte da explicação dessas duas largas correlações se encontra no importante fato de que quanto mais alto o nível do desenvolvimento que um país alcançar, tanto mais fortes tenderão a ser os “efeitos propulsores”. Um alto nível médio de desenvolvimento é acompanhado de melhores transportes e comunicações, padrões educacionais mais elevados e uma comunhão mais dinâmica de ideias e valores todos propensos a robustecer as forças para a difusão centrífuga da expansão econômica ou a remover os obstáculos à sua atuação. (MYRDAL, 1960, p.52)

O oposto ocorre nas regiões de baixo desenvolvimento econômico, em que as forças tenderão ao aumento das desigualdades regionais (concentração) e perenidade do círculo acumulativo da pobreza:

Ao contrário, parte dos males de um baixo nível médio de desenvolvimento em país subdesenvolvido reside no fato de serem fracos os “efeitos propulsores”. Isto quer dizer que, em regra, o livre jogo das forças do mercado em um país pobre funcionará mais poderosamente no sentido de criar desigualdades regionais e de ampliar as existentes. O fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado em geral, por grande obstáculo ao progresso. Esta é uma das relações interdependentes, por meio das quais no processo acumulativo “a pobreza se torna sua própria causa”. (MYRDAL, 1960, p.52)

Assim, ainda que nos países desenvolvidos haja menor desigualdade regional em relação aos subdesenvolvidos, nota-se que mesmo os países da Europa ocidental que defendam o livre mercado, usufruíram das intervenções estatais “através de políticas cujo objetivo era reduzir as disparidades regionais, compensando os ‘backwash effects’ gerados pelo mercado” (LIMA; SIMÕES, 2009, p.15), ou seja, utilizam da política estatal para corrigir as desigualdades ocasionadas pelos efeitos regressivos provocados pelo “crescimento espontâneo” do livre mercado. É nesse sentido, que para Myrdal a superação do atraso no desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos e conseqüentemente o enfretamento as desigualdades regionais perpassam pela ação estatal. O autor defende²² uma política nacional (estatal) de desenvolvimento econômico, criticando²³ as publicações que opõe o planejamento estatal central à livre empresa e argumentando que esse planejamento deva “aproveitar-se da

²² A mudança mais importante a ser realizada nas políticas estatais dos países desenvolvidos é a compreensão geral da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento econômico. Reivindica-se, também, em todo o mundo, que cada um dos países subdesenvolvidos necessita de um plano nacional do desenvolvimento, global e integrado. (MYRDAL, 1960, p.103)

²³ Em grande parte das obras que vêm sendo publicadas, especialmente nos países adiantados, sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento econômico, comete-se uma confusão sobre o assunto, quando se opõe, sem a menor base, planejamento estatal central a “livre empresa”, admitindo-se que o planejamento gera rigidez. (MYRDAL, 1960, p.103)

experiência dos países industrializados, por meio da qual se verificará que a integração nacional, visando à maior mobilidade social e à igualdade econômica, conduz ao crescimento rápido e firme de todo país” (MYRDAL, 1960, p. 105-106).

O objetivo principal desse planejamento é “proclamar a decisão de aumentar o montante das inversões destinadas a elevar a capacidade produtiva do País e definir os meios pelas quais essa decisão possa ser realizada” (MYRDAL, 1960, p.105). Em outras palavras, o plano deverá aumentar os “efeitos propulsores” não somente para as regiões, mas entre os diversos setores profissionais e deverá detalhar cuidadosamente os gastos nas atividades elencadas.

O plano deve determinar esse montante global e estabelecer, além disso, as proporções do capital que serão aplicadas nas seguintes atividades: aumento da disponibilidades totais de transporte e energia; construção de novas usinas e aquisição do equipamento de indústrias pesadas e leves de vários tipos; elevação do nível de produtividade na agricultura, mediante investimentos, a longo prazo, em projetos de irrigação e, a curto prazo, em implementos, equipamentos e fertilizantes; melhoria dos níveis de saúde, educação e preparação profissional da população ativa, etc. O plano para ser prático e eficiente, não deve obedecer, apenas, a um esquema geral, mas deve descer as diretivas pormenorizadas, mediante cuidadoso planejamento dos diversos setores.[...] O principal propósito das políticas elaboradas no plano será aumentar a força dos “efeitos propulsores” dos impulsos do desenvolvimento, não só entre as regiões como entre os grupos profissionais. (MYRDAL, 1960, p. 105)

Considerando a relação de causação circular cumulativa, os efeitos propulsores gerariam com as políticas públicas apontadas acima novos efeitos propulsores, havendo melhora sequencial, dada a inter-relação entre os fatores de desenvolvimento. Ou seja, há uma relação recíproca de causa e efeito entre esses elementos econômicos e não econômicos. Neste sentido, Myrdal (1960, p.58) justifica a situação de pobreza dos países como fraqueza em seus esforços para se instituir uma política de integração nacional.

Um exemplo prático de um círculo de “efeitos regressivos” e de como podem agir os Estados Nacionais, pode ser encontrado na passagem a seguir:

Assim, um processo de causação circular é válido para explicar uma infinidade de relações sociais, como, por exemplo, a perda de uma indústria em determinada região. Os efeitos imediatos desta perda são o desemprego e a diminuição da renda e da demanda locais. Estes por sua vez provocam uma queda da renda e da demanda nas demais atividades da região, o que já configuram um processo de causação circular cumulativa em um ciclo vicioso. Se não ocorrem mudanças exógenas nesta localidade a mesma se tornará cada vez menos atrativa, de tal forma que seus fatores de produção, capital e trabalho, migrarão em busca de novas oportunidades, provocando uma nova diminuição da renda e da demanda locais. O mesmo raciocínio pode ser aplicado a

um aumento dos impostos sobre a produção, etc. Neste sentido, Myrdal destaca a importância de Estados Nacionais integrados e da sociedade organizada, visto que intervenções públicas podem contrabalancear/neutralizar a lei de funcionamento do sistema de causação circular cumulativa, minimizando as disparidades das regiões. Este argumento também é válido para mudanças iniciais positivas, como a implantação de uma nova indústria ou a diminuição de impostos, etc..., que geram oportunidades de emprego, renda e demanda por bens e serviços, aumentando a atratividade local, a possibilidade de explorar novas atividades, a poupança e o investimento (economia externa).(LIMA; SIMÕES, 2009, p. 13-14)

Lima e Simões (2009, p.15) salientam, ainda, que nos países subdesenvolvidos os Estados nacionais, por suas instituições e legitimidade, “precisam ir além”, proporcionando reformas da seguridade social e buscando uma taxação progressiva, afim de inter-relacionar progressos econômicos e sociais cumulativos e dirimir as desigualdades regionais.

Cavalcante e Monasterio (2011) apontam que a crítica neoclássica que recaí sobre o modelo de Myrdal pode ser observada²⁴ no modelo de Williamson do “*U* invertido”. Ou seja, Myrdal só consideraria os efeitos na ascendência da desigualdade regional, no início do processo de desenvolvimento, ao passo que é silente após a maturidade (pós ápice da curva que consiste na redução dos diferenciais). Ademais, Hirschman (1958) tece críticas a teoria de Myrdal, pois o autor a teoria da causação circular vê como circunstância inevitável (negativo) o crescimento polarizado e conseqüente desigualdade regional, e oculta as forças posteriores que possam atuar em sentido contrário a polarização.

A análise de Myrdal parece-me muito infeliz. Em primeiro lugar, erra ao admitir que o surgimento dos pontos de crescimento e, por conseguinte, das diferenças de desenvolvimento entre regiões e entre nações é inevitável e é uma condição para o crescimento futuro de qualquer lugar. Em segundo lugar na sua preocupação com o mecanismo de causação cumulativa oculta-lhe o aparecimento de forças poderosas que contribuem para a ocorrência de um ponto crítico, depois que o movimento para a polarização Norte-Sul dentro de um país se tenha processado por algum tempo. (HIRSCHMAN, 1977, p.39)

²⁴ Em um estudo empírico clássico, Williamson (1965) identificou a existência de uma curva em *U* invertido que relacionaria desigualdade regional e níveis de renda *per capita*. Nos momentos iniciais do desenvolvimento econômico, forças centrípetas levariam a um aumento da desigualdade regional entre as regiões de maneira análoga à descrita por Myrdal (1963). A partir de certo ponto, os mecanismos clássicos de movimentos de capital e trabalho (e, alguns casos, as políticas públicas) levariam à queda da desigualdade de renda *per capita* entre as regiões. Nesse sentido, pode-se dizer que Myrdal atentou para o segmento ascendente da curva de Williamson, desconsiderando os mecanismos centrífugos que passam a agir a partir de níveis intermediários de desenvolvimento. (CAVALCANTE; MONASTÉRIO, 2011, p.70, grifo do autor)

1.3.3 Efeitos de Encadeamento (1958)

As desigualdades regionais para , Hirschman (1977) são um “um requisito do processo de desenvolvimento” (CAVALCANTE; MONASTERIO, 2011, p.70). Os fundamentos desta percepção de Hirschman, auferidas por Ocampo (2013), advêm da sua percepção de “economia externa”²⁵ com ênfase nas complementariedades que caracterizam o processo de desenvolvimento e, ainda, do processo de desenvolvimento como “uma sequência de desequilíbrios”.

Na sua visão, um processo de desenvolvimento é mais eficiente quando gera uma sequência de desequilíbrios que induzem investimentos ou pressões para adoção de políticas econômicas orientadas para corrigi-los, desta maneira, abrem novas etapas de desenvolvimento. (OCAMPO, 2013, p.22)

Uma vez que o teórico reconhece²⁶ também, do ponto de vista geográfico, o desequilíbrio regional como inerente ao processo de desenvolvimento, segue conforme o fundamento de sua teoria, que o crescimento de um ponto, em desequilíbrio à outro, ocasionará “pressões, tensões e coerções ao crescimento de outros pontos” (HIRSCHMAN, 1977, p.36). Esse dualismo regional recebe o tratamento de “problema Norte-Sul”²⁷, sendo o Norte a região em crescimento e o Sul em estagnação. Os efeitos de interação entre essas regiões se comportarão no sentido da “polarização” ou da “fluência”, o que o próprio Hirschman afirma²⁸ter similaridades com os “efeitos regressivos” (repercussão) e “efeitos propulsores” (dispersão) de Myrdal.

Os “efeitos de fluência” consistem nos aspectos favoráveis da repercussão do progresso nortista no Sul. Hirschman apresenta os mais importantes desses efeitos, *in verbis*:

²⁵ “Os desequilíbrios são fundamentais para a dinâmica do crescimento, pois cada movimento da sequência é induzido por um desequilíbrio anterior e em consequência cria um novo desequilíbrio que requer um novo movimento (novo conceito de investimento induzido). Em cada um destes estágios, uma indústria usufrui de economias externas criadas pela expansão anterior e ao mesmo tempo cria novas economias externas que serão exploradas por outras, dada a complementariedade existente entre as mesmas. A forma como um investimento leva a outro através da complementariedade e das economias externas é de inestimável ajuda para o desenvolvimento e deve ser utilizada no processo” (LIMA, 2009, p.18)

²⁶ “Qualquer que seja a razão, não há muita dúvida de que uma economia, para conseguir níveis mais alto de renda, necessita e irá desenvolver internamente , primeiramente, um ou vários centros regionais economicamente fortes. A necessidade do surgimento de “pontos de crescimento” ou polos de crescimento durante o processo de desenvolvimento significa que as desigualdades internacionais e inter-regionais de crescimento são condições inevitáveis e concomitante ao próprio processo de crescimento.” (HIRSCHMAN, 1977, p.36)

²⁷ “Esta terminologia é sugerida, em razão do fato de que um grande número de regiões atrasadas, pelo menos no Hemisfério Norte, está localizada na parte sul dos países a que pertence. (HIRSCHMAN, 1977, p.40)”

²⁸ Descobri agora a abordagem de semelhantes problemas em: Myrdal, Gunnar [...] recorreu aos mesmos instrumentos conceptuais empregados aqui: seus efeitos de ‘repercussão’ e de ‘fluência’. (HIRSCHMAN, 1977, p.39)”

O crescimento do Norte causará uma série de repercussões econômicas diretas no Sul, algumas favoráveis, outras adversas. Os efeitos favoráveis consistem de efeito de fluência do progresso nortista, sem comparação, o mais importante destes efeitos é o aumento das compras e investimentos no Sul, um aumento que certamente ocorrerá se as economias das duas regiões forem complementares. Além disso, o Norte pode absorver parte do desemprego disfarçado do Sul, e assim aumentar a produtividade marginal do trabalho e os níveis de consumo “*per capita*” do Sul. (HIRSHMAN, 1977, p.40)

Em sentido oposto, os principais “efeitos de polarização” são a migração em direção ao norte de mão de obra especializada e a migração de capital, já escassos no Sul;

O efeito de polarização mais sério, frequentemente observado, consiste no tipo de migração interna que pode suceder aos avanços econômicos do Norte. Ao invés de absorver o desemprego disfarçado, o progresso nortista poderá retirar do Sul seus técnicos e administradores-chaves, bem como seus empresários mais jovens e dinâmicos. [...] E, juntamente com o pessoal qualificado e as empresas, provavelmente o pequeno capital gerado pelo Sul irá, também se transferir para o Norte. (HIRSHMAN, 1977, p.40)

Diante de uma expansão do Norte, dado os efeitos de encadeamento demonstrados, surgem três cenários possíveis: um primeiro (melhor cenário) em que ocorre a elevação dos preços dos produtos sulistas, ocasionando em prazo curto uma expansão da produção; um segundo em que há um retardamento do progresso do Norte com o conseqüente aumento dos custos de mão de obra e materiais; e, um terceiro, em que o Norte substituiria os produtos sulistas por produtos de outras regiões ou pelo desenvolvimento de produção própria. Diante dos cenários apontados o Sul pode ter sua estagnação agravada. Nesse sentido, convergente ao pensamento de Myrdal²⁹, Hirschman ressalta o papel fundamental dos agentes políticos na coordenação da interação entre o desenvolvimento das regiões.

De forma pragmática, para o autor a distribuição regional do investimento público consiste no mecanismo mais óbvio pelo qual a política econômica alteraria as taxas de crescimento das diferentes regiões de um país. Desta forma, revela os três padrões (que também pode ser etapas) principais de alocação desses recursos, que são: “dispersão; concentração em áreas de crescimento; e tentativa de promoção do desenvolvimento de áreas atrasadas” (HIRSCHMAN, 1977, p.42). Assim, nos países subdesenvolvidos há a predominância do padrão de dispersão dos recursos públicos em projetos de pequena escala fracionados por todo

²⁹ “Entretanto, concordo plenamente com Myrdal, no que se refere à importância das forças políticas na efetivação da reconciliação entre o Norte e o Sul dentro de um país e no que se diz a respeito à necessidade do surgimento de tais forças a nível internacional, afim de ajudar a diminuir o hiato entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (HIRSCHMAN, 1977, p.39)

território nacional, a hipótese do autor é que tal padrão seja ocasionado por decisões de cunho político, buscando apoio e aprovação de todas as regiões, do que propriamente econômico-estratégico:

A razão mais óbvia que explica este fato é que as decisões concernentes a investimentos públicos são, sem dúvida, as de caráter mais marcadamente político entre todas as decisões relativas à política econômica adotada pelos governos. Tanto a decisão de construir uma estrada em algum lugar em vez de um outro, como a de se construir uma usina elétrica que sirva às cidades A, B e C em lugar de D, E, F, são questões que causam um decisivo impacto político local. Assim como todos os governos, independente de ostentar ou não caráter democrático, desejam e precisam de apoio de todas as regiões do país, existe uma forte tendência em se dispersar, por toda a parte, o esforço de investimento. (HIRSCHMAN, 1977, p.42)

Do comportamento supramencionado surge o conceito de “imagem de mudança focalizada pelo grupo” (*group-focused image of change*), em que se percebe que é necessário que o progresso econômico seja concebido “como uma força que deve atingir igualmente todos os membros e setores da comunidade” (HIRSCHMAN, 1977, p.43). Torna-se, portanto, um alto risco político privilegiar uma classe (região) em detrimento à outra, uma vez que a região prejudicada pressionará os agentes políticos.

Um percalço comum no padrão de dispersão ocorre na elaboração e financiamento de projetos. Dado que na maioria das vezes os projetos de pequena escala são aqueles contemplados e como estes comumente requerem menor capacidade tecnológica e de planejamento, ocorre que em muitos casos isso leva a seleção de projetos precariamente elaborados (inegociáveis), afugentando³⁰ financiamentos internacionais e privados. Ou seja, diante da inviabilidade desses projetos e o fato de que em regiões em desenvolvimento há melhores condições de investimentos privado, viabilidade de financiamento e aumento geral da renda, os investimentos públicos podem deixar (ou até mesmo iniciar) os padrões de dispersão e seguir padrões de “concentração em área de crescimento”³¹. Tal padrão é característico em

³⁰ O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento tem-se defendido, com frequência, contra acusações de manter um nível insuficiente de empréstimos, com argumento de que não se dispõe de um bom número de projetos ‘negociáveis’. Mas, na verdade, o Banco tem, frequentemente, agido de acordo com o ponto de vista que acabamos de destacar, isto é, tem auxiliado na preparação de tais projetos, comprometendo-se, antecipadamente, a financiar os custos em moedas estrangeiras, inclusive custos de estudos preliminares de engenharia. (HIRSCHMAN, 1977, p.43)

³¹ Mas, a força mais importante que se opõe à tendência a uma dispersão excessiva do investimento público é o padrão de crescimento súbito, vigoroso e quase espontâneo de uma ou poucas regiões de centros urbanos, trazendo consigo sérias deficiências no que diz respeito à energia elétrica e abastecimento de água, bem como habitação e transportes. Assim, as demandas urgentes de vários tipos de investimentos público intensivo de capital aparecem e reclamam a mais alta prioridade, quer correspondam ou não ao sentido governamental de justiça distributiva e ao seu padrão de preferência política regional. (HIRSCHMAN, 1977, p. 44-45)

países (ou regiões) com (sub)região de desenvolvimento rápido, em que se aloca uma grande quantia de recursos à estas dado o emergir de carências para suprir seu crescimento, comumente em demandas de infraestrutura, em detrimento à outras regiões. Todavia alerta-se que esse perfil pode causar um sentido de injustiça distributiva com as demais regiões com crescimento mais aminguados, com carências semelhantes ou até maiores. Hirschman considera razoável esse padrão em um período de curto e médio prazo, e “não satisfatórias, a longo prazo, devido a imperiosas cogitações de igualdade e coesão nacional” (HIRSCHMAN, 1977, p.45).

Ademais, o autor aponta para a mudança, no curso do tempo, na composição dos investimentos de público para privado nas regiões desenvolvidas, a ver:

Após o desenvolvimento ter-se processado por algum tempo, a necessidade de investimento públicos tende a decrescer, em relação aos privados, e em qualquer caso, uma parcela cada vez maior dos investimentos públicos poderá ser financiada pelos rendimentos dos investimentos iniciais. Esta espécie de mudança dos investimentos está implícita no termo ‘capital social básico’. (HIRSCHMAN, 1977, p.46)

Dada essas condições de alteração dos padrões de investimento o encaminhamento dos investimentos públicos deveriam voltar-se para contrabalancear os efeitos de polarização resultantes da força de mercado (e da concentração dos investimentos públicos nas regiões de crescimento). Esse “reequilíbrio” ocorrerá através de estímulo a emigração do capital e de talentos em sentido oposto (do Norte para o Sul), bem como na compensação de vantagens locacionais do Norte, através de benefícios tributários ou das economias externas semelhantes no Sul, gerando o terceiro padrão de “tentativa de promoção de regiões atrasadas”.

Ressalta-se a diferença entre este terceiro padrão e o padrão de dispersão, em que a tentativa de promoção de regiões atrasadas ocorrerá com investimento maciço nessas regiões (Sul), ao passo que na dispersão há a fragmentação desses investimentos em regiões “Norte” e “Sul”. Ademais, neste terceiro padrão, a forma menos arriscada e mais óbvia de se tentar induzir o crescimento dessas regiões é através de investimentos em sistema de transportes, usinas de energia e de outros elementos do “capital social básico” (*Social Overhead Capital - SOC*) já presentes no Norte. Contudo, há a necessidade também de se estimular “atividades indutoras” (*Directly Productive Activities - DPA*) nessas regiões, nestes termos:

Embora alguns investimentos em utilidades públicas possam ser indispensáveis, é tarefa essencial dotar o Sul de atividades econômicas, próprias, continuadas e ativamente indutoras, na indústria, na agricultura ou em serviços. (HIRSCHMAN, 1977, p.46)

Segundo Lima e Simões (2009), os investimentos em “SOC” são serviços básicos (saúde, educação, energia, infraestrutura) garantidores do desenvolvimento econômico, sem os

quais as atividades produtivas não funcionariam. Os investimentos em “SOC” estimulam os investimentos em “DPA” que por sua vez “são consideradas as atividades produtivas primárias, secundárias, e terciárias” (LIMA; SIMÕES, 2009, p.19). A partir dos mecanismos que operam nesses setores produtivos surgem os “efeitos de encadeamento” (*linkage effects*).

Com algumas similaridades com o conceito de “indústria motrizes” de Perroux, o conceito de efeitos de encadeamento de Hirschman, segundo Ocampo (2013), embasa-se na análise de insumo-produto (*input-output*) em que os efeitos de encadeamento para trás de uma atividade (*backward linkage effects*) relacionam-se com a compra de insumos de outras atividades, enquanto os efeitos de encadeamento para frente (*forward linkage effects*) estão ligados ao fornecimento de insumos para produção de outros produtos de outras atividades. Nesta toada, Lima e Simões (2009) apontam que a implantação de uma indústria mestre induzirá por esses efeitos diversas outras, estas chamadas indústrias satélites, que possuem as seguintes características “i) forte vantagem locacional devido a proximidade da indústria mestre; ii) seu principal input é um output da indústria mestre ou seu principal output é um input da indústria mestre; e iii) sua escala mínima de produção é menor do que a escala da indústria mestre” (LIMA; SIMÕES, 2009, p.20). Há segundo Lima e Simões (2009) uma preferência de Hirschman para a industrialização de bens voltados para produção de bens intermediários e de consumo final, devido a sua necessidade inovação, o que estimularia principalmente os efeitos de encadeamento para trás. Dado os elementos demonstrados, políticas intervencionistas como subsídios, tarifas e outros estímulos, seriam, segundo Lima e Simões (2009) justificáveis afim de estimular o desenvolvimento de indústrias mestres e seus efeitos de encadeamento.

1.3.4 Celso Furtado e os desequilíbrios regionais do Brasil

A formação acadêmica de Furtado concomitante ao período da Segunda Guerra Mundial e ulterior, a origem nordestina e as experiências em sua trajetória intelectual, fizeram com que o autor se conscientizasse para o problema da desigualdade do ritmo de desenvolvimento entre nações e também nos espaços sub-regionais. Seguindo o entendimento de Diniz (2009) a obra “*Formação econômica do Brasil*” publicada em 1959, de Celso Furtado, consiste na interpretação pioneira do desenvolvimento regional brasileiro, que já apresentava suas preocupações acerca da desigualdade regional do Brasil.

A tendência a concentração regional da renda é fenômeno observado universalmente, sendo amplamente conhecidos nos casos da Itália, da França e dos EUA. Uma vez

iniciado o processo, sua reversão espontânea é praticamente impossível. Em um país da extensão geográfica do Brasil, é de se esperar que tal processo tenda a prolongar-se extremamente. (FURTADO, 2005, p.235)

Assim, em algumas de suas obras, Furtado dedicou-se a estudar as disparidades do Nordeste do país em relação ao Centro-Sul. O autor chega a conclusão de que a desigualdade da região Nordeste era uma consequência histórica anterior ao período de industrialização brasileira, proveniente da incapacidade do sistema de romper com as estruturas coloniais de produção e utilização de recursos, e ao longo do tempo o crescimento demográfico da região somado a escassez de terras corroboraria para o agravamento da desigualdade.

Ademais, seguindo o estruturalismo latino-americano Furtado utiliza o recurso de colocar frente-à-frente os antagonismos econômicos do “sistema centro-periferia” ao demonstrar a relação do Nordeste e o Centro-Sul, conceito utilizado pelos autores (assim como o próprio Furtado) da Comissão Econômica para América Latina e Caribe- CEPAL, a ideia central desse “sistema” é a de que a diferença entre o centro e a periferia se dá pela diferenciação de sua estrutura produtiva, ao passo que a especialização e a heterogeneidade caracterizam as estruturas periféricas, enquanto a homogeneidade e diversificação caracterizam as estruturas do centro³².

A especialização em produtos primários e a desproporção (heterogeneidade) entre os setores exportadores e demais setores nas economias periféricas, são alguns dos fatores que ocasionam segundo a corrente estruturalista latino-americana em deterioração dos termos de troca, conceito explicado por Rodriguez:

O parágrafo precedente procura precisar o significado atribuído à deterioração dos termos de troca pelos documentos institucionais mencionados anteriormente. Estes assinalavam que os incrementos de produtividade derivados da incorporação do progresso técnico não se traduzem, nos fatos, em reduções proporcionais dos preços dos bens objeto do comércio internacional. A longo prazo, esses preços sobem em vez de baixar, e seus aumentos resultam maiores na produção industrial exportada pelos centros que na produção primária exportada pela periferia. Como a produtividade também se eleva mais nos centros, esse comportamento dos preços relativos implica

³² Ao se constituir mediante o desenvolvimento para fora, a estrutura produtiva da periferia adquire dois traços fundamentais. Por um lado destaca-se o seu caráter especializado ou unilateralmente desenvolvido, já que uma parte substancial dos recursos produtivos é destinada a sucessivas ampliações do setor exportador de produtos primários, enquanto a demanda de bens e serviços, que aumenta e se diversifica, se satisfaz em grande parte por meio de importações. Esta estrutura é ademais heterogênea ou parcialmente atrasada no sentido de que coexistem em seu seio setores onde a produtividade alcança níveis muitos altos – em especial o setor exportador- e atividade que utilizam tecnologias com as quais a produtividade do trabalho resulta significativamente inferior. Em contraste com a estrutura da periferia, *especializada e homogênea*, a dos centros se caracteriza por ser diversificada e homogênea. (RODRIGUEZ, 2009, p.82)

uma disparidade na evolução do ganho por unidade de trabalho favorável a eles.
(RODRIGUEZ, 2009, p.89-90)

Assim, para Furtado, na relação Nordeste e Centro-Sul ocorreria o mesmo, conforme demonstra Diniz:

(Furtado) Nega os princípios das vantagens comparativas naturais ou ricardianas, baseadas na dotação regional de fatores (terra e trabalho) e o desenvolvimento dessa corrente pelo pensamento neoclássico. De forma semelhante à análise da Cepal para as relações entre países centrais e periféricos, a relação Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um duplo efeito de transferência de renda da primeira para a segunda e de impedimento do processo de industrialização do Nordeste. Por um lado, os superávits comerciais do Nordeste com o exterior eram utilizados para financiar as importações da região Centro-Sul do Brasil, beneficiando esta última. O crescimento e a concentração industrial da região Centro-Sul, a política cambial protecionista e a manutenção de uma economia primária do Nordeste faziam com que este importasse bens industrializados do Centro-Sul, a preços mais altos que os do exterior, e o exportasse matérias-primas e alimentos para este, Centro-Sul (DINIZ, 2009, p.238)

Como nas teorias de desenvolvimento dos anos de 1950 e 1960 já abordadas, Celso Furtado (2012) aponta como um “grave equívoco” supor que esses problemas de disparidades regionais se resolveriam espontaneamente, e que por isso deveriam compor uma preocupação central da política geral de desenvolvimento. De tal forma que em seu estudo junto ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que será abordado no próximo capítulo, negava então que o problema econômico e social nordestino fosse primordialmente decorrente das secas. criticando "a solução hidráulica através da construção de açudes, o que vinha sendo feito pelo governo federal através do DNOCS, mas que beneficiava apenas os proprietários de terras” (DINIZ, 2009, p.237).

O governo a partir desse tipo de ação provocava maior atraso para a industrialização e consequentemente a urbanização do Nordeste, uma vez que para Furtado (2005) a monocultura, ou a especialização, dominada pelos (elites) proprietários de terras era antagônico ao processo de industrialização, pois a industrialização só se desencadearia com uma oferta adequada de alimentos, enquanto a monocultura fazia com que se importasse diversos alimentos da região sul do país, provocando o seguinte cenário descrito pelo autor:

[...] a industrialização será impraticável se as populações urbanas dependerem para alimentar-se, de gêneros parcialmente provenientes do sul do país. Tratando de regiões integradas num mesmo sistema monetário, o que determina a rentabilidade industrial é a relação produtividade por operário e o salário pago a este. Ora, como o salário monetário está condicionado pelos preços dos alimentos, a vantagem que tem

o Nordeste de “mão de obra barata” é tanto menor quanto menos adequada é a oferta de alimentos produzidos na própria região. (FURTADO, 2005, p.238)

Para Furtado (2005; 2012), então o programa de desenvolvimento regional deveria ser integrado ao programa de desenvolvimento nacional, com projetos de colonização que incorporasse novas terras, manejasse de forma ordenada a mão de obra excedente das regiões deficientes e promovesse o desenvolvimento agrário racional. Isso ocasionaria menor dispersão e melhor aproveitamento dos recursos para infraestrutura e finalmente o crescimento da economia do país.

Contudo, salienta-se dentro dessa perspectiva que “por mais bem concebida que seja a política de desenvolvimento e por mais bem elaborada que seja o programa, os resultados finais se medem em termos de realizações e estas são um reflexo da ação administrativa” (FURTADO, 2012, p.84). Em outras palavras, um dos problemas mais importantes para o sucesso de qualquer programa de desenvolvimento é a organização do sistema administrativo.

Assim, Furtado (2012) apresentava alguns elementos acerca da necessidade de aparelhamento do Estado e seus órgãos em duas frentes, sendo uma no aperfeiçoamento do pessoal (servidores) e a outra na reestruturação geral do sistema.

Quanto a primeira frente, Furtado (2012) apresenta que a chave para sua solução era aperfeiçoar o nível de capacitação das pessoas dentro das repartições, submetendo principalmente os de maiores níveis intelectuais a intenso treinamento, além de remunerá-los melhor. Ou ainda, consistia em aparelhar os organismos responsáveis pela execução e planejamento do desenvolvimento com pessoas bem qualificadas, trabalhando em tempo integral e bem remunerados para que não sejam atraídos pelas organizações privadas.

A segunda frente se aproxima mais das discussões das teorias de desenvolvimento regional, uma vez que se verificou que a estrutura ministerial e o sistema administrativo afirmava-se “resultado da velha maquinaria concebida na época do Estado Liberal” (FURTADO, 2012, p.85). De tal forma, seguindo a teoria, a reestruturação deve ser feita por etapas, sendo que a primeira consistia em criar um “Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico” subordinado ao poder executivo central, enquanto a segunda referia-se ao aparelhamento do órgão público designado a definir as políticas de desenvolvimento e estruturar o programa de desenvolvimento.

Furtado (2012) propõe ainda a coordenação de esforços entre as agências governamentais (ministérios, departamentos e bancos públicos) para que atuem simultaneamente como órgãos planejadores e executores dos programas de desenvolvimento. Além disso, propõe a realização de trabalhos no campo de pesquisa tecnológica e científica

(naquela época junto ao Conselho Nacional de Pesquisa) para que suprima a dependência tecnológica, evitando segundo o autor problemas futuros mais graves.

É nesse sentido que sobre a coordenação deste intelectual em 1958 elaborou-se o documento “*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*”. Esse documento daria suporte à criação da SUDENE e as outras Superintendência de Desenvolvimento inclusive a SUDECO que será aborda no próximo capítulo.

1.3.5 Considerações Finais

A trajetória do pensamento acerca do problema da desigualdade regional, e do desenvolvimento nos diferentes espaços ocuparam, conforme visto, as teorias e as produções intelectuais a partir dos anos de 1950, antes desse período, o problema era percebido como algo que se resolveria conforme o tempo com a ação das forças do mercado.

Outro fato que se destaca destas teorias, das quais aqui destacamos Perroux, Myrdal, Hirschman e no Brasil os trabalhos de Furtado, são as análises acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e da formulação de políticas econômicas regionais. Neste sentido, observa-se que estas teorias passaram a dividir espaço com as ideias de bases liberais, com viés antiestatal e focadas na visão das “firmas”.

Todavia, dentro dessa perspectiva, o pensamento de Marshall e o desenvolvimento do conceito de economias externas inspiraram as teorias do desenvolvimento abordadas nesse capítulo. Os efeitos de encadeamento entre diferentes firmas/indústrias/atividades econômicas, são aspectos valiosos dentro dessas teorias, principalmente as de Hirschman e Perroux, assim como os efeitos de interação entre as regiões, de “fluência” e “polarização” de Hirschman e “propulsores” e “regressivos” de Myrdal.

Conforme se apresentará no próximo capítulo, percebe-se nesses conceitos aplicação prática nas políticas de desenvolvimento regional brasileiras, como na formação de polos de crescimento, o fomento de atividades indutoras nas diferentes regiões, investimentos em infraestrutura de transportes e comunicação entre as regiões subdesenvolvidas e grandes centros, como mecanismos para superar o subdesenvolvimento de algumas regiões, neste sentido explica Lima:

As propostas elaboradas contavam com o apoio estatal e reforçavam estruturas públicas de planejamento e execução, dando origem a um modelo particular de atuação do Estado – desenvolvimentista –, cujo objetivo principal era a superação do subdesenvolvimento através da industrialização capitalista. Este modelo tornou-se

hegemônico nos países periféricos, inclusive no Brasil. A intervenção era justificada pela necessidade de prover os pré-requisitos necessários para viabilizar o investimento em áreas deprimidas e em setores de elevado risco, ou seja, a intervenção auxiliaria a romper o ciclo vicioso das economias periféricas ao estimular economias externas em diversos espaços nacionais. (LIMA & SIMÕES, 2009, p.27)

No Brasil, as produções de Furtado merecem destaque dentre aquelas que estudavam a desigualdade regional no país, principalmente no tocante a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul, o mesmo autor propôs a maior participação do estado no combate ao problema, ademais além deste autor, outros trabalhos foram importantes para a discussão acerca das políticas públicas de desenvolvimento econômico que se seguiriam no país, a exemplo da planificação de sua economia, com destaque para o debate entre Gudin e Simonsen, que serão apontados no capítulo adiante.

Ademais o próximo capítulo apontará as políticas de desenvolvimento regional aplicadas no país

2. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO SUL-MATO GROSSENSE

2.1 Introdução

As políticas territoriais abrangem “[...] toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas.” (Costa, 2001, p.13). Ou ainda

[...] Assim, todas as políticas que possuem uma estratégia de intervenção definida no território e que possuem instrumentos de intervenção na realidade podem ser consideradas políticas territoriais. Por meio dessa interpretação, podem ser consideradas como políticas territoriais as relativas ao desenvolvimento regional, de áreas urbanas, das regiões de fronteira, políticas ambientais, de desenvolvimento agrário, dentre outras. (CARGNIN, 2014, p.91)

A partir da definição supramencionada, as políticas de desenvolvimento regional são entendidas como uma espécie do gênero de políticas territoriais, sendo que as primeiras estão naturalmente associadas a um Estado mais propositivo diante da questão regional (Cargnin, 2014). Não obstante, uma definição mais completa entende que políticas de desenvolvimento regional podem contemplar diferentes espaços, finalidades e formas de atuação, podendo estar inserido em um projeto de desenvolvimento geral, de integração, ou até mesmo restrito à solução de problemas pontuais.

Considerando que o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico³³, nesse capítulo busca-se identificar as principais políticas públicas de desenvolvimento regional para o Mato Grosso do Sul desde o início da colonização até o início dos anos 2000, neste sentido foram estudadas as políticas no governo Vargas a Colônia Agrícola de Dourados (CAND) e a criação do Território de Ponta Porã, as relacionadas à SUDECO, o Prodoeste, o Pladesco e os programas especiais Prodepan, Polocentro e Prodegran e com o fim da superintendência as políticas dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e a guerra fiscal. Assim, considerando o método histórico-estruturalista, o objetivo é analisar todas essas principais políticas de desenvolvimento que possuem como estratégia uma intervenção no território levando em consideração o contexto histórico em que foram implementadas. Em outras

³³ Caracterizado por um aumento sustentado de produtividade ou da renda por habitante, agregado a um aumento do processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. Ver Bresser Perreira (2006).

palavras, o capítulo tem então por objetivo identificar e descrever essas políticas de desenvolvimento em Mato Grosso do Sul de forma crítica.

Para contemplar o objetivo do capítulo foram pesquisados documentos oficiais como a legislação vigente, os programas de políticas públicas e as publicações junto aos órgãos públicos e seus respectivos endereços eletrônicos.

O capítulo, além desta introdução, está estruturado em sete seções. Na primeira, apresenta-se a história geral e brasileira de políticas de desenvolvimento regional, enquanto nas demais serão abordadas as diferentes políticas aplicadas no território sul-mato-grossense. Nesse caso, para facilitar a análise, as políticas de desenvolvimento regional para o Centro Oeste e Mato Grosso do Sul serão tratadas sob a seguinte percepção: 1º Fase (1930-1949) a Marcha para o Oeste e a CAND; 2º Fase (1950- 1979) a SUDECO e seus programas de desenvolvimento regional; e, 3º Fase (1980- 2002) ENIDs e guerra fiscal.

2.2 Origem das políticas públicas de desenvolvimento regional

As políticas acerca das regiões ocuparam até o século XIX uma perspectiva primordialmente geoestratégica, conotando-se mais em uma política territorial do que propriamente de desenvolvimento, em que se buscava essencialmente riqueza mineral (caso das bandeiras no Brasil), a expansão territorial ou ocupação de terras (Marcha para o Oeste nos Estados Unidos).

No Brasil imperial, segundo Amparo (2014), devido as secas no Nordeste, foi criada em 1877 a Comissão Imperial para estudar aquele problema e propor soluções. Entre as soluções propostas estavam a transposição do Rio São Francisco, o desenvolvimento de transportes e a construções de barragens. Na época pouco foi realizado, mas o problema da seca no Nordeste tornou-se um dos problemas centrais nas discussões política econômica desde então.

Na República Velha algumas instituições foram criadas no sentido de tentar diminuir a nocividade da seca no Nordeste, bem como fundos vinculados ao combate deste problema foram criados. Ademais, nesse período também houve certa preocupação com a atividade de exploração da Borracha na região amazônica.

Em 1904, foram criadas comissões para analisar o problema das secas no Ceará e no Rio Grande do Norte e, no mesmo ano, criada a Inspeção de Obras Contra Secas (IOCS), transformada em Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1906. Em 1920, foi criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste do Brasil, com 2% do orçamento da União. Em 1923, a Constituição Federal destinou 4% do orçamento federal para o controle de secas. No

que se refere à Amazônia, diante da concorrência asiática, foi criada, em 1912, a Superintendência de Defesa da Borracha. (AMPARO, 2014)

Nota-se que essas políticas também não se constituíam em políticas de combate à desigualdade regional, *per se*, mas em políticas estratégicas pontuais para atividades econômicas regionais.

Para Diniz (2009) a primeira política de desenvolvimento regional propriamente dita fora empregada na União Soviética através do Plano de Eletrificação Nacional em 1925, com a construção de várias usinas hidrelétricas, que posteriormente, em 1928, fora criada a Comissão Nacional de Planejamento, a partir do interesse de desenvolver a região da Sibéria, que com a Segunda Guerra Mundial tornou-se uma estratégia geopolítica. Nesse caso, o interesse era de transferir atividades para trás dos Urais, principalmente das atividades industrial-militar, protegendo-as dos ataques alemães.

Em geral, segundo Diniz (2009), com a recessão causada pela crise de 1929 ficou evidente o problema das desigualdades regionais nos países industrializados, o que, aliado a concepção Keynesiana do papel do Estado e a evolução das técnicas e práticas de planejamento, proporcionaram a criação de políticas de enfrentamento às desigualdades regionais nesses países³⁴. Para o autor, após a Segunda Guerra Mundial, a preocupação com a desigualdade entre e intra países e com a sua construção tornou-se central, proporcionando o desencadeamento de várias políticas de desenvolvimento regional entre eles.

No caso dos Estados Unidos, embora predominasse a ideologia anti-intervenção estatal, as desigualdades regionais, os movimentos migratórios, o crescimento dos guetos, a experiência anterior do TVA, induziram a generalização do planejamento regional. Na Europa, várias manifestações relacionadas com o desenvolvimento econômico e com as desigualdades territorial e social deu origem à criação de várias instituições e de instrumentos de política regional, a exemplo das políticas de desconcentração industrial da Inglaterra, dos planos de distribuição territorial e polos de desenvolvimento na França, dos programas de desenvolvimento das fronteiras e de descongestionamento na Alemanha, da criação da ‘*Casa del Mezzogiorno*’ e das políticas de desenvolvimento da Itália [...] (DINIZ, 2001, p.2)

No Brasil, esse período foi marcado pelo surgimento de políticas de desenvolvimento regional, em grande medida devido aos embates teóricos no campo do desenvolvimento a partir

³⁴ O caso mais claro foi a dos Estados Unidos, com a criação do TVA (Tennessee Vale Authority), em 1933, como parte do New Deal. O TVA introduziu uma nova sistemática de planejamento com o intuito de promover o desenvolvimento da região, composta de seis Estados. Os objetivos eram amplos e generalizados: obras para controle de cheias; construção de usinas hidroelétricas; desenvolvimento da navegação; transporte rodoviário; expansão e modernização da agricultura, inclusive programas de irrigação; crescimento e modernização da indústria; desenvolvimento urbano e dos serviços. (DINIZ, 2009, p.229)

da década de 1930 e a industrialização nascente junto ao período Vargas (conforme será visto no tópico adiante). Ainda que uma grande parte dessas políticas tenha sido voltada para o desenvolvimento da região nordeste, foi neste período que o Centro-Oeste recebeu maior atenção, a partir de incentivos ao desenvolvimento de atividades econômicas na região, especialmente com a Marcha para o Oeste.

Em 1942, no bojo dos acordos de Washington, foi criado o Banco de Crédito da Borracha, em 1945, seguindo a experiência do TVA (Tennessee Valley Authority), foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco e, em 1948, a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco [...] **A ação de Governo, no entanto, mais relevante do período foi a Marcha para o Oeste, lançada por Getúlio Vargas, ao final da década de 1940, com o objetivo de desconcentrar a população que a época se achava fortemente localizada na região litorânea, e induzir atividades econômicas nas regiões Centro-Oeste e Norte, então esparsamente povoadas.** (AMPARO, 2014, grifo nosso).

A marcha para o Oeste consiste em uma política de desenvolvimento regional planejada pelo Estado, que seguia alguns dos parâmetros das teorias que viriam a ser escritos nas teorias de desenvolvimento regional descritas no capítulo anterior, como indução de atividades econômicas e investimentos em infraestrutura, porém uma parte representativa dessa política ocorre na indução das atividades agrárias, ao invés de industriais como propunham as teorias, principalmente com as Colônias Agrícolas, que teve em Mato Grosso do Sul um importante objeto dessa política.

2.3 A formação do Estado moderno de Vargas a partir de 1930: a inserção do planejamento estatal no desenvolvimento

A partir de 1930 (no pós crise de 1929) surgem as mudanças que dariam suporte as políticas de desenvolvimento regional no Brasil. A importância e as mudanças do período, decorrem do fato de que:

“[...]a implantação industrial anterior a 1930, não pode ser chamada a rigor de ‘processo de industrialização’, ela foi, na verdade, **induzida pelo setor exportador**. Só a partir de 1933, quando a economia nacional se recupera da crise e o movimento de acumulação industrial é o motor determinante da economia, é que se pode falar em **industrialização.**” (CANO, 1981, p.44, grifos do autor)

O período destacado foi ambiente de discussões teóricas e técnicas sobre as diretrizes que a economia brasileira deveria seguir. No período anterior, “a tradição da ideologia econômica brasileira desde o início do século XIX até os anos 1930 foi liberal, como é consenso

entre os historiadores” (BIELSCHOLSKY, 2000, p. 37). Foi, portanto, a partir da década de 1930, após a crise internacional e as alterações econômicas, políticas e sociais do período, que nasceram as diferentes concepções do desenvolvimento brasileiro. Como “reação” ao surgimento dessas novas concepções e a nova realidade brasileira à época, a própria ideologia liberal teve que passar por transformações. Neste sentido “O neoliberalismo econômico é resultante desse processo” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 37).

Seguindo o padrão neoliberal (neoclássico) de orientação antiorganizacional e antiestatal, a posição defendida era de redução da intervenção estatal na economia brasileira e de posição contrária às medidas que davam suporte a industrialização do país (Bielshowsky, 2000). Oposto a esse pensamento neoliberal haviam as correntes que compunham, segundo Bresser Pereira (2009) a “teoria econômica do desenvolvimento” ou também denominado o “pensamento desenvolvimentista”³⁵, que “combinavam teorias econômicas puras baseadas no mercado com teorias de economia política que atribuem ao Estado e suas instituições um papel de destaque como coordenador auxiliar da economia” (BRESSER PEREIRA, 2009, p.2).

As estratégias desenvolvimentistas foram adotadas entre os anos de 1930 e 1970 na América Latina e no Brasil. Entre os elementos essenciais dessas estratégias nacionais está a ideia de que o “Estado deveria fazer investimentos diretos em infraestrutura e em certas indústrias de base cujos os riscos e necessidades de capital eram grandes” (BRESSER PEREIRA, 2009, p.6). O desenvolvimentismo brasileiro enfrentou diversas críticas, como pode ser encontrado no debate entre Eugênio Gudín (de orientação liberal) com Roberto Simonsen (defensor do planejamento e atuação estatal na economia).

Esse debate iniciou-se a partir do relatório de Simonsen apresentado junto ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) em agosto de 1944. No referido relatório Simonsen (2010) concluiu que a evolução econômica do país naquele momento vinha se processando em ritmo insuficiente tendo em vista as necessidades da população e que a falta de aparelhamento econômico impossibilitava a iniciativa privada de fazê-la crescer. Neste sentido, destacava o papel exercido pelo Estado em promover a fixação de algumas atividades importantes no país como petróleo, celulose, alumínio e aço. Para o autor do relatório a intervenção estatal deveria ser estudada conjuntamente com as demais entidades de classe, para que sem prejudicar as atividades da iniciativa privada, potencializando-as, e “renovando o aparelhamento já existente” (SIMONSEN, 2010, p.46).

³⁵ O Desenvolvimentismo, conforme o definimos anteriormente, foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros (BIELSCHOWSKY, 2000, p.77)

Conforme Bielschowsky (2000), para Simonsen a industrialização era a forma de superar a pobreza do país e o projeto de industrialização brasileiro dependia de forte apoio governamental, já que os mecanismos de mercado eram insuficientes para concretizá-lo. Logo, foram o protecionismo e o planejamento “os dois instrumentos de intervenção estatal que o autor deu mais importância” (BIELSCHOWSKY 2000, p. 84). Quanto ao planejamento, a planificação da economia brasileira era defendida no relatório nos seguintes termos:

Dadas todas essas circunstâncias, é aconselhável a planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a produtividade e as riquezas necessárias para alcançarmos uma suficiente renda nacional. Essa planificação, organizada com a cooperação das classes produtoras, deverá prever a tonificação necessária a ser dispensada a todo o nosso aparelhamento de ensino, ao sistema de pesquisa tecnológica, à formação profissional, à imigração selecionada, à vulgarização do uso de energia motora e ao grande incremento de nossas atividades agrícolas, industriais e comerciais (SIMONSEN, 2010, p.47)

Eugênio Gudín, em março de 1945, apresentou um parecer acerca do relatório proposto por Simonsen. Neste, ainda que não divergisse (da importância) dos objetivos gerais visados pelo relatório, discordava³⁶ dos mecanismos e remédios para solução dos problemas apresentados, sobretudo na visão da necessidade de um “plano” da planificação da economia. Gudín fundamenta sua crítica ao opor a doutrina do *laissez-faire* com a planificação, em que “o indivíduo, guiado pelo seu interesse próprio, procura empregar seu trabalho e seu capital de modo mais proveitoso para sua economia e, que portanto o meio mais rápido e mais seguro de enriquecer a nação é o de deixar aos indivíduos plena liberdade de ação econômica” (Gudín, 2010, p.65)

Para sustentar a tese de que o liberalismo econômico se sobrepõe ao que o autor chamou de “coletivismo”, o autor retomou experiências de planificação segundo ele fracassadas³⁷ entre as quais o New Deal e o NIRA (National Industrial Recovery Administration) e os Planos Quinquenais Russos. Conforme destacou no parecer, houve no caso dos planos americanos atrasos na produção industrial e no aumento da renda nacional em comparação a outros países (liberais), e que a recuperação da economia americana no pós crise de 29 se deu porque o presidente Roosevelt retomou os princípios liberais em sua plenitude. Dessa forma, Gudín tenta

³⁶ “Não há como divergir nos objetivos gerais do relatório [...] No tocante, porém, aos métodos a adotar, à análise da conjuntura econômica que se quer remediar e aos princípios a que deve obedecer a política econômica, não posso, como se verá deste parecer, acompanhar a orientação do ilustríssimo relator do plano econômico. (GUDÍN, 2010, p.60)”

³⁷ “O conselheiro Roberto Simonsen filia-se a, como se vê de muitos de seus conceitos, à corrente dos que veem no “plano” a solução de todos os problemas econômicos, espécie de palavra mágica que tudo resolve, mística de planificação que nos levaram o fracasso do New Deal americano, as economias corporativas da Itália e de Portugal e os planos quinquenais da Rússia.” (GUDÍN, 2010, p.60)

desqualificar o argumento dos defensores do planejamento de que o “New Deal” tenha sido o causador da retomada do crescimento estadunidense e não a retomada dos princípios liberais ocasionados pelo fracasso do plano. Exceção feita ao caso soviético, em que Gudin reconhece alguns méritos do planos quinquenais, todavia, atribui esse sucesso relativo as riquezas naturais que dispunha o Estado soviético e a “escravização” e exploração (por trabalho, tributação, inflação, e restrições) de seu povo, levando-o a seguinte conclusão:

A mística da planificação é, portanto uma derivada genética da experiência fracassada e abandonada do New Deal americano, das ditaduras italiana e alemã que levaram o mundo à catástrofe, e dos planos quinquenais da Rússia, que nenhuma aplicação podem ter a outros países (GUDIN 2010, p.74)

O planejamento na percepção de Gudin “trazia para o autor um duplo desafio: primeiro, sentia-se na obrigação de divulgar a ideia da superioridade dos mecanismos de mercado sobre a intervenção do governo; e segundo, de revelar uma identidade entre planejamento e socialismo” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.58).

Gudin em seu parecer ao relatório de Simonsen indica que a participação do Estado na economia deveria ser no sentido de:

Além das medidas de ordem geral, que serão adiante apontadas, pode o Estado incentivar e impulsionar a iniciativa privada, concedendo-lhe favores proporcionais à importância econômica do empreendimento, favores esses que podem ir da simples redução de direitos aduaneiros à isenção desses direitos, à redução ou isenção de impostos direto durante certo período, à isenção de imposto de renda para os lucros proveitosamente reinvestidos, até a garantia de juros ou à subversão. (GUDIN, 2010, p.83)

Além das críticas ao planejamento, o autor também criticou a criação das empresas estatais e a produção estatizada, a qual apontava ser fruto de uma ditadura do Estado Novo de Vargas.

Em seu parecer Gudin defende-se a industrialização, mas argumenta que “se é para a democracia e economia liberal que desejamos caminhar, então urge mudar de rumo, e ao invés de ampliar ainda mais o campo industrial do Estado, devemos, ao contrário, fazer voltar a economia privada as empresas industriais em mãos do Estado” (GUDIN, 2010, p.80). Para o autor, o Estado prende-se a burocracia, não podendo dispensá-la sobre o risco de fraude, tornando-se ineficiente para empreender.

Em junho de 1945 Simonsen apresenta réplica ao parecer de Gudin, reafirmando sua defesa ao planejamento econômico e negando que esta diretriz se prendesse a “escolas políticas ou econômicas antidemocráticas” (SIMONESEN, 2010, p.135). O autor ainda afirma que não

há “mística do plano” como expôs Gudin e que o plano era um instrumento poderoso com capacidade de agir eficientemente nos problemas da época. Defende, então, que “o planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo” (SIMONSEN, 2010, p.135).

O governo que se instalou a partir de 1930 “se identificava com os ideais da renovação da política e da economia brasileira” (BRESSER PEREIRA, 1968, p.30), adotando assim uma política industrializante, como defendia Simonsen e os desenvolvimentistas. Ocorre que essa expansão industrial pós crise de 1929 reforçou a concentração industrial em São Paulo, sendo que em 1919 a participação paulista na indústria nacional representava 32%, ao passo que em 1939 era de 41% e, em 1949, 49% (Cano, 1981).

Desse desequilíbrio regional e das discussões teóricas dos anos de 1940 e 1950 o “planejamento regional foi escolhido como mecanismo principal para o desenvolvimento do território nacional” (GARDIN, 2008, p.77). Dentre as regiões “alvos” de planejamento incluía-se o Centro-Oeste, sendo que o Mato Grosso consistia em um território pouco povoado e desindustrializado, em grande parte consequência do processo de formação histórica e econômica da região.

2.4 Políticas de Desenvolvimento Regional aplicadas no território de Mato Grosso do Sul

2.4.1 O território sul-matogrossense do período colonial e imperial: breves apontamentos.

No início do período colonial, o território do atual estado de Mato Grosso do Sul constituía a parte espanhola por imperativo do Tratado de Tordesilhas, que “para o conjunto das terras coloniais espanholas tratava-se de área periférica e fracamente ocupada. A ocupação se dava através de pequenos adensamentos tribais dispersos e móveis.” (LE BOURLEGAT, 2000, p.71). Ocupadas então por agrupamentos indígenas, poucas incursões foram realizadas tanto pelos portugueses (adentrando nas terras espanholas) quanto por espanhóis no território sul-matogrossense no século XVI.

Segundo Le Bourlegat (2000), os interesses pela força de trabalho escrava indígena, bem como o acesso as áreas de mineração espanhola, deram origem as “bandeiras”. A mineração, com sua perspectiva de formação de fortuna rápida, logo atraiu brasileiros, portugueses e outros povos em direção as minas de Cuiabá e Vila-Bela, gerando o movimento de monções. Neste sentido, Albanez (2013) aponta que o território compreendido pelo atual Mato Grosso do Sul consistia em áreas de passagens para as regiões auríferas ao norte. Com

essa ocupação, em 1748 Mato Grosso se torna capitania (desmembrando-se da capitania de São Paulo). Dois anos depois, consagrando a aplicação do princípio do *Uti Possedetis*, foi estabelecido o Tratado de Madrid³⁸ (1750) em que ficou estabelecido entre as coroas ibéricas que o território de Mato Grosso (incluindo a região do atual Mato Grosso do Sul) pertenceria a coroa portuguesa.

Como as questões fronteiriças foram discutidas ainda no Tratado de Santo Ildefonso firmado em 1777, evidencia-se que na prática a região ainda era objeto de litígio entre portugueses e espanhóis. Como demonstrado nos estudos de Le Bourlegat (2000) e Albanez (2013), o interesse maior do império português era aumentar sua porção territorial e defender suas riquezas e caminhos, muito mais do que desenvolver a região. Este interesse decorria em grande medida do estabelecimento do padrão ouro de moeda pelos ingleses, que eram a maior potência econômica daquele período.

Dado os interesses mencionados, a colonização da região no período em análise ocorreu em grande parte pela colonização militar “balizando fronteiras e garantindo a posse das terras” (LE BOURLEGAT, 2000, p.110). Isso se comprova nas políticas de defesa, com a construção de fortes e presídios na região, em que na porção sul da capitania destacam-se os fortes Iguatemi (1767), Coimbra (1775), Corumbá (1778) e Miranda (1797) (Albanez, 2013).

Com a decadência natural de uma atividade extrativista, Abreu (2001) mostra que o declínio da economia mineradora acarretou em um enfraquecimento das relações comerciais da capitania de Mato Grosso com as demais capitanias, de tal forma que houve um rearranjo produtivo em direção a pecuária, aos engenhos de açúcar e a agricultura para o mercado existente na região. Com a independência do Brasil e com a “Rusga Cuiabana”³⁹, houve um deslocamento da população do norte da província (status pós independência) de Mato Grosso em direção ao Sul, buscando de campos para criação próximas aos Pantanais, vales e rios, acarretando também o deslocamento de populações de Minas Gerais aos campos da porção sul de Mato Grosso (Albanez, 2013).

Para Albanez (2013), a pecuária bovina foi a primeira atividade produtiva na região de Mato Grosso do Sul que teve maior integração ao mercado nacional, porém a atividade era pouco rentável naquele início de século e não garantia uma fixação populacional maior. Outro

³⁸ Artigo III - Na mesma forma, pertencerá à Coroa de Portugal tudo o que tem ocupado pelo rio das Amazonas, ou Maraçon, acima e o terreno de ambas as margens deste rio até as paragens que abaixo se dirão; como também tudo o que tem ocupado no distrito de Mato Grosso, e dele para parte do oriente, e Brasil, sem embargo de qualquer pretensão que possa alegar, por parte da Coroa de Espanha. (TRATADO, 1750)

³⁹ Conflito regencial local na disputa pelo poder da região entre conservadores (defensores da volta do império) e progressistas (republicanos).

fato que impedia o crescimento econômico da região eram as dificuldades de acesso à colônia, sendo que a via fluvial era a mais vantajosa. Conforme Mota (1995) e Albanez (2013) haviam problemas diplomáticos entre Brasil e Paraguai acerca da navegação nos rios que davam acesso à província. Houve no período uma série de tratativas frustradas de acordos de navegação, que posteriormente somados a uma série de elementos conjunturais na região, culminaram na Guerra do Paraguai (1864- 1870), importante marco histórico no território.

Importa pois situar a guerra em seu quadro próprio e num longo processo histórico de definições e redefinições da geografia política e econômica sul-americana. Está-se então em face da somatória de interesses novos, nascidos após o período de consolidação das Independências com relação às metrópoles ibéricas dos anos de 1820. Inúmeras questões de fronteira, problemas de navegação nos dois grandes rios da região (Paraná e Paraguai), abertura ao comércio exterior, migrações, caudilhismo e coronelismo, regimes escravagistas (aberto no Brasil e semi-escravagista nos outros países), conflitos étnicos e culturais, tudo se misturava nesse meado de século, naquela região. (MOTA, 1995, p. 249)

Mesmo diante dos problemas elencados, Albanez (2013) aponta que a única medida política tomada na região fora a construção de fortes em 1861, onde hoje consiste a cidade de Antônio João, que posteriormente com a eclosão da Guerra foi destruída pelas tropas paraguaias. Conclui-se, então, que neste período constituído entre o “Brasil Colônia” e o “Brasil Império”, as políticas implementadas no território eram exclusivamente expansionistas (aumentar a área ocupada) ou de defesa territorial.

2.4.2 O pós Guerra do Paraguai e o Brasil República: A percepção de políticas locais.

Conforme demonstram Le Boulergat (2000) e Albanez (2013), a região sul de Mato Grosso ficou devastada com a guerra e economicamente assolada, em especial as cidades de Corumbá, Miranda, Coxim e Nioaque que foram saqueadas e queimadas.

No entanto, com o fim da guerra, a abertura à navegação internacional do rio Paraguai propiciou maior intercâmbio entre a região mato-grossense com outras regiões, como o sudeste do Brasil e principalmente a região do Prata. O comércio se transformou na atividade mais dinâmica da região, que culminou com o aumento das “casas comerciais” e da transformação de Corumbá, por exemplo, como o principal polo comercial. Segundo Queiroz (2008), em grande parte isso ocorreu em decorrência da isenção de impostos concedida ao Porto alfandegado de Corumbá, ainda em 1866. Ainda, segundo o autor, o território situado no vale

do rio Paraguai, com a abertura dos novos eixos de navegação, passou a integrar o espaço econômico Platino, atraindo capital e comerciantes para a região.

Não obstante, Queiroz (2008), indica que a economia ervateira no extremo sul do SMT foi a que mais se beneficiou com a abertura desses eixos e com o estreitamento da relação comercial com as economias platinas. Nesse caso, destaca-se o papel de Tomás Larangeira e de sua companhia Matte Larangeira.

Com o fim da Guerra e já na última década do período imperial, foi designada uma comissão para definir as fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, dentre os quais se encontrava Thomaz Larangeira, fornecedor de suprimentos à expedição, o qual reivindicou para si a concessão do monopólio da exploração da erva-mate no território, concedida em 1882 (Albanez, 2013; Queiroz, 2015). Posteriormente, em 1891, Larangeira com autorização do governo republicano criou a empresa de sociedade anônima denominada Companhia Matte Larangeira com sede no Rio de Janeiro (Queiroz, 2015).

Segundo Queiroz (2008) a erva do extremo sul do Mato Grosso era de qualidade superior as comercializadas no Prata por Paraná e Rio Grande do Sul. Assim a companhia passou a representar grande força econômica no SMT, em conjunto com o *Banco Rio e Mato Grosso*. Logo, foi “com os capitais aportados pelo banco que a Companhia Mate Laranjeira pôde expandir sua infraestrutura e sua produção e, em seguida, seus lucros” (QUEIROZ, 2010, p.137). Essa relação fica evidente quando da construção do Porto Murtinho, em 1892, as margens do rio Paraguai. De propriedade da Companhia e financiada pelo referido banco (que tinha os irmãos Murtinho como seus principais acionistas), permaneceu até 1909 como a principal via de embarque para comercialização da erva mate e de desembarque de mercadorias para consumo da população relacionadas aos ervais (Le Boulegat, 2000).

Em consonância com as atividades realizadas pela CIA Laranjeira, Queiroz (2008) indica que se desenvolveram outras atividades, principalmente aquelas relacionadas a pecuária, que já vinham se fortalecendo com a dizimação do rebanho paraguaio como resultado da guerra e com a migração de pessoas com experiência nessa atividade oriundas de outras regiões do Brasil, especialmente dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Entretanto, na opinião de Queiroz (2008) há uma “superestimação” da historiografia acerca das transformações na região do SMT com a liberação da navegação. Nas palavras do autor;

[...] a existência da via fluvial platina não representou uma condição suficiente para o desenvolvimento das atividades produtivas de Mato Grosso: além dos problemas internos de organização da economia, a *distância*, ainda que agora atenuada pela

maior eficiência dos transportes, continuava a constituir um empecilho à plena vinculação de Mato Grosso aos mercados externos. (QUEIROZ, 2008, p.48)

Havia, contudo, uma relação estreita entre o mercado Mato Grossense e o sudeste brasileiro, principalmente nas atividades ligadas a agropecuária. Todavia, a via fluvial, bem como a precariedade dos transportes da região, impedia maiores vínculos e ganhos para região. Visando superar este gargalo foi criada a estrada de rodagem entre Campo Grande ao Porto 15 de Novembro (atual Bataguassu) na divisa com São Paulo, as margens do rio Paraná, inaugurada em 1890 e reinaugurada⁴⁰ em 1905 (Queiroz, 2008; Le Bourlegat, 2000). Ademais, os mesmo autores destacam que a obra de maior relevância na integração entre o SMT e a região sudeste foi a Ferrovia Noroeste do Brasil (NOB) foi a construção em 1905 da ferrovia Noroeste do Brasil, que originalmente tinha como trajeto Bauru-Cuiabá. Porém, em 1907, conforme demonstra Le Bourlegat (2000), o decreto estadual nº200 estabeleceu Corumbá como ponto final da ferrovia.

Segundo Queiroz (2008), a interligação entre a economia do sul de Mato Grosso com São Paulo não atendia apenas a interesses econômicos e comerciais, mas, também interesses políticos-estratégicos do Estado Nacional. Ou seja, buscava-se “uma ligação direta e eficiente entre a fronteira sul-mato-grossense e o litoral atlântico brasileiro, de modo a poder dispensar a via platina – a qual dependia de dois países estrangeiros (o Paraguai e a Argentina) cujas as relações com o Brasil não eram confiáveis” (QUEIROZ, 2008, p.53).

Como resultados desses projetos de integração, Le Bourlegat (2000) destaca que a finalização da construção da ferrovia ocorreu em período concomitante ao início da Primeira Guerra, momento em que a carne no mercado internacional estava valorizada. Tal fato trouxe a região de Mato Grosso do Sul investimentos europeus com interesses na aquisição de terras, com a finalidade de explorar a atividade pecuária e de exploração de minério. O crescimento econômico da região trouxe consigo o aumento populacional, a criação e o dinamismo de algumas cidades sul-mato-grossenses.

Esse período de euforia econômica repercutiu no crescimento da população regional. A população de Mato Grosso chegou a duplicar entre 1900 a 1919, passando de 118.000 a 240.521 habitantes. Esse aumento foi mais visível no território correspondente ao Mato Grosso do Sul. Passou de 74.000 habitantes em 1912 a 130.000 em 1920.[...] A ferrovia tornou-se o eixo de maior importância na aglutinação do povoamento em torno das estações e embarcadouros de gado das fazendas, dando

⁴⁰ Depois de uma tentativa fracassada ainda na década de 1890, foi finalmente entregue ao tráfego público em 1905. (QUEIROZ, 2008, p.53)

origem e gerando forte dinamismo em algumas cidades, como Três Lagoas, Campo Grande, Aquidauna. (LE BOULEGAT, 2000, p.221)

A despeito do aumento populacional, do surgimento de novas cidades e do aumento da circulação de mercadorias e capitais, Queiroz aponta que “essa crescente vinculação ao polo do sudeste não parece haver provocado maiores transformações estruturais na economia do SMT” (QUEIROZ, 2008, p.56). Nessa mesma perspectiva, a ferrovia “não foi significativa para diversificar e ampliar a produção mato-grossense- comparativamente aos efeitos nacionais” (ABREU, 2001, p.55). Ou ainda, a região do extremo sul de Mato Grosso, sob o domínio da Matte Larangeira concentrava seu mercado voltado para Argentina, tendo “um papel secundário na economia regional e nacional, pois tratava-se de uma economia voltada para fora” (ABREU, 2001, p.46).

Embora próximos das diretrizes das teorias locacionais apresentadas no capítulo anterior, os projetos (públicos e privados) aplicadas na região do Mato Grosso do Sul no período tratado neste tópico buscavam principalmente reduzir os custos de transportes, como por exemplo a partir da construção de portos, estradas e da ferrovia Noroeste do Brasil. Essas melhorias no sistema de transporte visava dinamizar as atividades econômicas como a produção pecuária e da erva mate. Contudo, deve-se destacar que muitos desses projetos tiveram o interesse político do Estado, que buscava integrar e povoar a região Oeste do país. Nesse caso destaca-se a implantação das linhas telegráficas na região entre 1901 e 1905, incumbidas ao Marechal Cândido Rondon (LE BOURLEGAT, 2000).

Por fim, do período analisado, nota-se que os projetos voltados para a integração do Mato Grosso e de sua porção sul, em geral, eram pontuais no sentido de que buscavam atender demandas de escoamento das atividades exercidas no território e/ou facilitar a comercialização dos produtos provenientes do sudeste. Esses projetos foram insuficientes para dinamizar o crescimento e promover o desenvolvimento econômico da região. Esta realidade econômica local começa a ser alterada a partir do Estado Novo de Getúlio Vargas, com a perspectiva nacional-desenvolvimentista de planejamento do desenvolvimento regional (Abreu, 2001; Le Bourlegat, 2000; Albanez, 2013).

2.5 A primeira fase do planejamento do desenvolvimento regional em Mato Grosso do Sul: A “Marcha para o Oeste”, a CAND e o Território Federal de Ponta Porã.

Como já apresentado anteriormente, havia até os fins da década de 1920 uma predominância do pensamento liberal no governo e nas elites nacionais. Com o advento da crise

de 1929 e do café, “a necessidade de uma ruptura política, de cunho mais progressista e nacionalista, era um imperativo nacional” (CANO, 2005, p.6). Assim, a ascensão de Vargas tinha uma percepção clara da necessidade de formar e integrar o mercado nacional, originando consigo uma política econômica mais intervencionista e industrializante (Cano, 2004).

No contexto regional, “Vargas teve a sensibilidade política e econômica de transformar em ‘nacionais’ vários outros problemas ‘regionais’, colocando-os sob a gestão e o apoio da agenda do governo federal” (CANO, 2005, p.7)

No Mato Grosso, dado à conjuntura política do período que antecedeu o governo Vargas, as terras eram “moedas correntes” que, segundo Albanez (2013), beneficiavam os grupos políticos dominantes que se alternavam à frente do Estado apoderando-se das terras públicas. O mesmo contexto se aplica a Companhia Matte Laranjeira, que “controlava milhões de hectares de terras devolutas que arrendava do Estado” (ALABANEZ, 2013, p.40). A ruptura com essa estrutura política que beneficiava as oligarquias agrárias foi notada com a “Revolução de 30”.

O significado fundamental da Revolução de 30, que lhe confere uma importância extraordinária no quadro da história econômica, política e social brasileira, é o de ter apeado do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil [...] O governo que se instalou a partir de 30, se identificava com os ideias da renovação da política e da economia brasileira. Enfrentou desde logo a oposição feroz da aristocracia e das classes médias tradicionais brasileiras[...] (BRESSER PEREIRA, 1968, p.30)

Os efeitos desse novo panorama político em SMT tornam-se mais concretos a partir do programa “Marcha para o Oeste” lançado por Vargas no início do Estado Novo. Havia nessa política um interesse de nacionalização das fronteiras do território sul-mato-grossense, sobretudo com o Paraguai e Bolívia. Ademais, o Estado varguista percebia a presença da Matte Laranjeira, que mantinha forte vínculo com a economia argentina, como um obstáculo ao incremento populacional na região do extremo sul do SMT por brasileiros (Queiroz, 2008).

A partir dessa percepção surgem nesse período políticas no sentido de nacionalizar, ocupar e desenvolver a região do extremo sul de Mato Grosso. Ou seja,

Nesse contexto se inserem, portanto, diversas medidas estadonovistas no sentido de enfraquecer a referida Companhia, como por exemplo a recusa em renovar suas vastas concessões ervateiras, a imposição de taxas sobre a erva cancheada e o apoio de produtores independentes da empresa, com a criação do Instituto Nacional do Mate e de cooperativas de produtores. Em 1943, o governo chegou a transformar em *territórios federais* as áreas de atuação da Companhia, no SMT e no oeste do estado do Paraná – respectivamente o território de Ponta Porã e de Iguazu. **Dentre todas**

essas medidas destaca-se ainda, em fins de 1943, da Colônia Agrícola de Dourados (CAND) – a qual, locada em áreas até então adjudicadas à Companhia Mate Larangeira, deveria contribuir para a ocupação dos chamados “espaços vazios” do oeste Brasileiro. (QUEIROZ, 2008, p.58, grifo nosso)⁴¹

A partir do supracitado, observa-se que a criação da Colônia Agrícola de Dourados e do Território Federal de Ponta Porã se inter-relacionam, uma vez que a administração do território, ao passar para a competência do governo federal, seguia o perfil político do Estado Novo de Vargas, de rompimento com os regionalismos que representavam entraves ao desenvolvimento regional. Sendo assim, “tal posição revela que a Matte era considerada um obstáculo para a consolidação da Marcha, principalmente no que se refere à criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND)” (OLIVEIRA, 2013, p. 188). Na região já havia sido criado órgãos públicos que atuavam em sentido contrário a da Matte, entre os quais a Comissão Especial de Revisão de Concessões de Terras na Faixa de Fronteiras (CEFF)⁴², criada em 1939, e o Instituto Nacional do Mate⁴³, (IMN), em 1938.

Assim, o Território Federal de Ponta Porã, criado a partir do Decreto-Lei nº 5.812/1943, foi utilizado tanto na estratégia do governo federal de controlar as fronteiras (não só no tocante a segurança nacional), quanto para a implantação da CAND, uma vez que retirava a autonomia do estado de Mato Grosso no território. Contudo, Le Boulegat (2000) salienta que logo em 1946, na constituição promulgada naquele ano, o território federal foi extinto, sendo reincorporado ao Mato Grosso em 1947, por pressões exercidas pelas oligarquias locais sob o presidente Dutra.

A Colônia Agrícola Nacional de Dourados, por sua vez, já havia sido criada em outubro de 1943 (um mês depois da criação do Território Federal) pelo Decreto-Lei 5.941, sendo prevista à criação das Colônias Agrícolas (CAN) pelo Estado no ordenamento jurídico nacional na Constituição de 1934, e seus ditames regulatórios no Decreto nº 3.059/1941. Essas referências legais, convergem com o posicionamento do Estado intervencionista de Getúlio, pois, a constitucionalização⁴⁴ das colônias agrícolas na Carta Magna do país de 1934, inseriu-se dentro do Título IV “*Da Ordem Econômica e Social*”, a primeira a ter um título específico

⁴¹ Abreu (2001) inclui a criação da Fundação Central do Brasil (FBC), também em 1943, como outro programa implantado pela “Marcha para o Oeste”.

⁴² Com o intuito de declarar de interferência do governo central, já que tinha por principal atribuição fazer a revisão das concessões de terras – até então feitas pelos governos estaduais ou municipais- na faixa de 150 km ao longo da fronteira do território nacional (ALBANEZ, 2013, p.75)

⁴³ Uma autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, à qual competia, dentre outras atribuições, a de incrementar e aperfeiçoar a indústria do Mate e a organização do sistema de crédito e cooperação entre produtores, industriais e exportadores. (ALBANEZ, 2013, p.75)

⁴⁴ Art. 121, §5º- A união promoverá em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejam, e os sem trabalho (BRASIL, 1934)

voltado para economia, rompendo com a tradição econômica clássica de distanciamento entre o Estado (e suas regulamentações) e a economia nas constituições brasileiras⁴⁵.

A finalidade das colônias agrícolas a partir da interpretação do art. 1º do Decreto-Lei 3.059/1941 seria de “receber e fixar, como proprietários rurais, cidadãos brasileiros reconhecidamente pobres que revelem aptidão para os trabalhos agrícolas e, excepcionalmente, agricultores qualificados estrangeiros” em que “todas as despesas decorrentes da fundação instalação e manutenção das colônias, inclusive construção e conservação das vias principais de acesso” seriam custeadas pela União, nos limites dos créditos destinados a este fim (BRASIL, 1941)

Observa-se a partir da sua lei regulatória, a extensão do intervencionismo estatal no desenvolvimento das colônias que seriam criadas, pois suas diretrizes incluíam além das especificidades jurídicas e técnicas, elementos abrangentes como a criação de “oficinas” destinados à instrução dos colonos e seus filhos acerca de manejo de elementos característicos das atividades rurais (art.6º); criação de escolas para alfabetização das crianças em idade escolar (art.8º); cooperativas de produção, venda e consumo (art. 9º); concessão de insumos (art. 13º); políticas de infraestrutura urbanística (art. 5); e limitação dos estados e municípios na tributação sobre as colônias (BRASIL, 1941).

A proposta de criação dessas colônias agrícolas, na região Centro-Oeste, objetivava integrar a região e os trabalhadores marginalizados provindos de outras regiões à economia nacional, entre outros objetivos.

O projeto colonizador do Estado Novo englobava muitos interesses e objetivos, tais como promover a segurança interna, incentivar a produção de matéria-prima para a indústria nacional, abastecer o mercado interno, entre outros. Nessa premissa, o Oeste se apresentava para vários setores, inclusive para os políticos, como solução e reorganização geopolítica do Brasil. Retirar, portanto os trabalhadores onde “não havia” ocupações e espaços econômicos, encaminhando-os ao interior, pouco explorado economicamente, significava integrá-los ao processo produtivo nacional. (OLIVEIRA, 2013, p.203)

A partir desses interesses, “Vargas criou 12 Colônias Agrícolas Nacionais vislumbradas como polos de produção rural, capazes de se tornarem-se centros urbanos e microindustriais em dez anos. No entanto, apenas a CAND alcançou êxito, atraindo muito apoio federal”

⁴⁵ “As Constituições liberais não necessitavam, no seu nível, (delas, Constituições liberais), dispor, explicitamente normas que compusessem uma ordem econômica constitucional. A ordem econômica existente no mundo do ser não merecia reparos. Assim bastava o que definido, constitucionalmente, em relação à propriedade privada e à liberdade contratual ao quanto, não obstante, acrescentava-se umas poucas outras disposições veiculadas no nível infraconstitucional, confirmadoras do capitalismo concorrencial, para que se tivesse composta a normatividade da ordem econômica liberal” (GRAU, 1991, p.75)

(VIETTA, 2013, p.47-48). Ainda que criada em 1943, a instalação dos colonos na CAND tornou-se mais intensa no início da década de 1950, pois antes a CAND funcionava simbolicamente, consistindo em um elemento de propaganda do Estado Novo, apresentando-se como “colônia modelo”. Essa função simbólica pode ser notada no fato de que somente no governo Dutra, em 1948, quando foi realizado sua demarcação, que a colônia começou a receber os migrantes. (OLIVEIRA, 2013; MENEZES, 2011). A primeira administração da CAND foi exercida por Jorge Coutinho Aguirre, que registrou os feitos de sua administração em carta datada de 1985. Nas palavras do administrador:

Saliento que foram distribuídas 1000 lotes de 30 hectares cada, e aproximadamente 200 deles com casas de madeira para os colonos. Construímos ainda uma grande serraria movida a caldeira e motor “diesel”, bem como uma Marcenaria, uma Carpintaria, e uma Ferraria. Tivemos também uma Olaria, e um grande Galpão para Máquinas e Almoxarifado. Dos nossos trabalhos também constam a construção de 12 escolas em madeira, e dois postos médicos, assistidos por dois médicos. Criamos ainda campos de experimentação agrícola para avaliar o comportamento das seguintes culturas: trigo, arroz, centeio, milho, algodão e cana de açúcar. Tentamos também conhecer o comportamento do café, e fizemos o plantio com café sombreado. Aconselhou-se aos colonos não plantar café, em face da incidência anual de geada. (AGUIRRE, 1985)

Quanto aos efeitos e consequências da criação e evolução da CAND observam-se aspectos positivos e negativos. De início, observa-se que com a CAND houve a distribuição gratuita de 8.000 lotes de terras para as famílias que migraram para lá. Logo, “Tal fato, desencadeou a implantação da pequena propriedade na região onde, até então a Matte Laranjeira explorava os ervais, em uma grande extensão de terra, assemelhando-se a um expressivo latifúndio.” (OLIVEIRA, 2013, p.209).

Por outro lado, Vietta (2013) aponta que dos 409.000 hectares destinados a CAND, 130.000 foram negociadas de forma ilícitas, enquanto que a delimitação da colônia se sobrepôs (ilegalmente) também as delimitações de terras indígenas, sobretudo dos índios Kaiowa. Como consequência, “após meses de negociações, algumas corrupção, violência contra os índios” se estabeleceu, por meio de acordo entre a CAND e o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), a cessão de 500 hectares aos índios, divididos em lotes de 30 hectares. Porém, “muitos (indígenas) abandonaram ou negociaram os lotes (ou suas benfeitorias), [...] na maioria das vezes coagidos por colonos ou funcionários da CAND e do SPI” (VIETTA, 2013, p.50).

Reforça a crítica, acerca da CAND e os efeitos ao povo indígena as palavras de Abreu:

Atualmente, boa parte dessa área foi considerada de propriedade dos índios Kaiowa, pelo Ministério da Justiça, já que o projeto de colonização de Vargas desconsiderou,

na época, a legitimidade da propriedade indígena, assentando sobre suas terras os colonos. Este é um bom exemplo dos percalços que ações de planejamento provocam por desconhecer ou desconsiderar a realidade local. (ABREU, 2001, p.58)

Para os colonos, segundo o relatório do administrador da colônia, em 1954, Elpídio M. Prado apresentou as dificuldades e distinções de tratamento que houveram, conforme evidencia Oliveira:

O relatório evidencia a diferença de tratamento dado aos primeiros trabalhadores assentados, pois estes receberam o lote e os benefícios prescritos pelo decreto de criação das colônias agrícolas. Já os que chegaram depois não foram assentados imediatamente, pois, no relatório, o administrador tratava da necessidade de demarcar com urgência os lotes para evitar maiores problemas, uma vez que os acampados estavam demarcando as terras sem autorização oficial. Os problemas se avolumaram à medida que os migrantes chegavam, mas o administrador não conseguia ter domínio sobre a situação nem impedir a ação dos colonos. (OLIVEIRA, 2013, p.204)

Ocorreu que “muitos assentados foram obrigados a vender seus lotes por motivos diversos, mas principalmente por falta de recursos” (OLIVEIRA, 2013, p.206). Ou ainda, “esse projeto de colonização preconizado como um ‘projeto social’, se atraiu o pequeno agricultor, não proporcionou condições para que ele permanecesse na terra, expulsando-o, da mesma forma do campo, normalmente para centros urbanos.” (ABREU, 2001, p.59).

Contudo, apesar das críticas, admite-se pela doutrina de Abreu (2001) e Rivas (2016) que a CAND Colônia agregou à região uma pauta produtiva diversificada e a consolidação do setor do agronegócio contribuindo para a expansão da atividade agrícola do Mato Grosso, até então era pecuarista-extrativista, destacando-se entre suas produções o cultivo do algodão; arroz; milho; feijão mandioca na Colônia.

Mesmo que muitos colonos não tenham conseguido permanecer na terra, na prática, todos acabaram contribuindo com a ocupação do sul de Mato Grosso, tendo em vista que a maioria permaneceu residindo nas vilas ou cidades que surgiram em torno da CAND. [...] Nesse sentido, não se pode negar que a ação decisiva dos novos povoadores foi importante para que o projeto da Marcha se concretizasse, pois foram eles que enfrentaram o desconhecido, a distância e a falta de infraestrutura, para reorganizar a vida na área da CAND e, **de certa forma, iniciar atividades econômicas que impulsionaram o desenvolvimento sul-mato-grossense.** (OLIVEIRA, 2013, p.209)

Com restrições e críticas a CAND no tocante a questão indígena, Vietta (2013), afirma que foi bem-sucedido o objetivo de transformar a CAND em um centro urbano do ponto de vista populacional e de produção econômica. Entre os elementos que a literatura (VIETTA, 2013; LE BOULEGAT, 2001, OLIVEIRA, 2013) apresenta como resultados positivos no

tocante ao desenvolvimento da região está o surgimento⁴⁶ de cidades na porção do extremo sul de Mato Grosso e o impulso ao desenvolvimento da região.

O número de residentes em Dourados, nos anos de 1940, 1950 e 1960 traduzem o resultado proporcionado pela CAND na ocupação do território do extremo sul de Mato Grosso, conforme demonstram os dados do Ipeadata (2014) a população do município passou de 14.985 residentes em 1940, para 22.834 em 1950 e 84.668 em 1960.

Tabela 1 População Residente em Dourados

População residente em Dourados	1940	1950	1960	1970
	14.985	22.834	84.668	79.186

Fonte: IPEADATA (2014)

A partir da descrição, documental e bibliográfica dos projetos de desenvolvimento do governo Vargas, nota-se que ainda que estes precedam as teorias dos anos de 1950, há intersecções entre elas. Entretanto, o contexto político-econômico interno e externo do período influíram em grande medida a elaboração dessas políticas. A discussão acerca do planejamento, como no debate entre Gudin e Simonsen, bem como o enfrentamento dos entraves regionais por Vargas e as experiências de programas de desenvolvimento regional (como o TVA americano) e a ascensão do intervencionismo estatal pós crise de 1929 fazem parte da conjuntura em que foram elaboradas e implantadas as colônias agrícolas.

Seguindo a lógica de Myrdal (1957), as forças de mercado (atuando segundo os preceitos clássicos e neoclássicos) seguiriam no sentido de manter o latifúndio da Matte no extremo sul de Mato Grosso e o pouco dinamismo da região pode ser interpretado como um processo de “causação circular cumulativa” que atuava no sentido de manter o *status quo*. O planejamento estatal, principalmente através da criação do Território Federal de Ponta Porã e da Colônia Agrícola de Dourados foi primordial para o rompimento dessa “causação”. No tocante ao planejamento e execução da CAND é possível identificar elementos preconizados por Hirschman (1958), pois abrangeram investimentos e diretrizes do tipo *SOC* e *DPA*.

Quanto aos investimentos em capital social básico (SOC), demonstrou-se que foram contemplados tanto no Decreto-Lei nº 3.059/1941, quanto efetivamente exercidos na CAND no tocante a saúde, educação e infraestrutura. Ademais, Hirshcman (1958) ainda propunha que no desenvolvimento das regiões atrasadas (sul) seria essencial dotá-las de atividades

⁴⁶ A partir da CAND fundaram-se as bases para o surgimento de municípios de Dourados, Douradina, Fátima do Sul, Jateí, Glória de Dourados e Deodópolis. (VIETTA, 2013, p.48)

econômicas (*DPA*). Como paralelo, observa-se que o decreto que regeu as colônias agrícolas previa a instalação de unidades de beneficiamento de produtos agrícolas, florestais e animais, e cooperativas de produção, venda e consumo. Também houve a inserção de novas culturas na região do extremo sul de Mato Grosso (ABREU, 2001; OLIVEIRA, 2013; RIVAS, 2016).

Outro elemento de convergência entre a teoria (Hirschman, 1958) e a prática (CAND), decorre na distinção dos fluxos de investimento público e privado. De acordo com a teoria no decorrer do tempo (como consequência dos investimentos em capital social básico) os investimentos públicos decresceriam em relação aos investimentos privados (inversão), a partir de um desenvolvimento econômico mais sólido. Na prática, isso foi institucionalizado no art. 26 e 27 do Decreto-Lei 3.059 referente a emancipação das colônias e seu autogerenciamento, que previa a diminuindo a participação da união.

Vale ressaltar também a existência de certas divergências. Ou seja, para Hirschman o desenvolvimento ocorreria preferencialmente através da industrialização e da produção de bens intermediários e de consumo final, uma vez que estes trariam consigo efeitos de encadeamento para trás, divergindo assim, da política de criação de Colônias Agrícolas que incentivavam primordialmente atividades de produção primária. Em outras palavras, em termos teóricos era de se esperar que a estratégia do desenvolvimento via colônias agrícolas não traria tantas vantagens, pois não promoviam a industrialização.

Não obstante, pode se argumentar que ainda que as atividades agrícolas inseridas na região do extremo sul de Mato Grosso não tenham gerado uma maior interdependência “industrial”, não formando um polo de crescimento industrial, houve um significativo crescimento populacional na região que ocasionou um aumento da demanda por bens e serviços urbanos. Ou seja, houve a necessidade de se criar escolas, hospitais e atividades de comércio, o que criou externalidades positivas.

Em síntese, o período Vargas seguiu o perfil de Estado indutor e planejador do desenvolvimento, no tocante as políticas de desenvolvimento regional, a criação de Territórios Federais e Colônias Agrícolas (seguidas no governo Dutra) consistiram no mecanismo encontrado pelo Estado em ter maior autonomia nas regiões de interesse e desenvolve-las. No SMT, as três principais políticas do governo foram as criações do a) Território Federal de Ponta Porã; b) Colônia Agrícola Nacional de Dourados; e c) o surgimento de órgãos como o Instituto Nacional do Mate e da Concessões de Terras na Faixa de Fronteiras (CTFF).

2.6 A segunda fase do planejamento do desenvolvimento regional de Mato Grosso do Sul: A SUDECO e seus projetos de desenvolvimento

Ainda que na Marcha para o Oeste tenham sido criados órgãos para o desenvolvimento das regiões, o protagonismo de organismos estatais na condução do planejamento e execução do desenvolvimento regional ascendeu a partir da experiência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A superintendência foi criada após os diagnósticos dos estudos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico - GTDN, sob a liderança de Furtado, que negavam a percepção de que as secas eram a razão dos problemas econômicos e sociais do Nordeste, compreendendo “que o subdesenvolvimento é o resultado de uma formação histórico-estrutural particular e que ele só pode ser superado por transformações estruturais” (DINIZ, 2009, p.237).

Como marco teórico que fundamenta a necessidade dessas transformações estruturais para o desenvolvimento está o estruturalismo latino-americano⁴⁷, que confrontava ideias das teorias liberais. Ou seja, “as duas frentes de batalha dessa disputa contra o liberalismo eram como óbvio planejamento e protecionismo, mas outras medidas, tais como apoio creditício governamental e investimentos estatais diretos, também estavam em pauta” (BIELSHOWSKY, 2000, p.13).

Neste sentido, a abordagem regional desenvolvimentista tomada a partir de 1950 enfatizava o planejamento estatal, como aponta Jatobá:

Numa tentativa de síntese, pode-se afirmar que os aspectos mais relevantes da evolução da abordagem regional nas estratégias nacionais de desenvolvimento a partir de 1950 são as seguintes: [...] b) em seguida surgimento com certa ênfase da questão regional vista sobretudo a partir da preocupação com a atenuação das desigualdades regionais, reforçada tal ênfase pela existência de planos e programas regionais com a finalidade de reduzir os referidos desequilíbrios entre regiões. (JATOBÁ, 1980, p.281)

Dentre os economistas desenvolvimentistas, Bielschowsky (2000, p.132) coloca Celso Furtado como o grande nome indicando que o mesmo detinha uma grande capacidade de conciliar criação intelectual com esforço executivo. Assim, além de coordenar os estudos acerca dos problemas socioeconômicos nordestinos na GTDN (1959), Furtado foi também o primeiro

⁴⁷ Os fundamentos do estruturalismo latino-americano têm sua origem e sua base essencial na concepção do sistema centro-periferia. Entretanto elas possuem também um segundo componente-chave: as teorias formais a que essa concepção foi dando lugar, em estreita conexão com as análises construídas concomitantemente para sustentar recomendações de política econômica. (RODRIGUEZ, 2009, p.92)

superintendente da SUDENE instituída a partir da lei nº3.692, de 1959 na gestão presidencial de Juscelino Kubitschek.

Ademais, como foi visto no capítulo anterior, em sua obra Furtado (2005; 2008) evidenciava além da necessidade de políticas específicas para o nordeste, um plano de desenvolvimento a longo prazo para o Brasil conjugado com uma política de colonização que combinasse de forma racional os fatores de mão de obra e recursos naturais, tanto para absorver a mão de obra excedente principalmente nordestina, bem como para elevar a produtividade nacional.

Segundo Cano (1981), não foram apenas as questões nordestinas no período que desencadearam a criação de instituições de apoio regional. Com a divulgação das Contas Nacionais do Brasil em 1951 e 1952, a partir de dados coletados desde 1939, foi possível comparar os altos investimentos em infraestrutura e na indústria pesada no Centro-Sul (principalmente São Paulo) em detrimento as outras regiões, que passaram a exercer grandes pressões políticas “reclamando, para elas, tratamento prioritário de desenvolvimento” (CANO, 1981, p.6). Tal fato corroborou para uma proliferação de políticas de desenvolvimento regional, desencadeado, conforme Cano (1981) e Diniz (2009), na criação de outras instituições de desenvolvimento regional fora do Nordeste.

É sobre essa influência teórica e nesse contexto político que foi criada em 1961 a Comissão de Desenvolvimento do Centro Oeste (CODECO). Em 1967, através da Lei 5.365 a CODECO se transformou na Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste, a SUDECO. Como aponta Araújo (2010), essa superintendência seguia o mesmo modelo da SUDENE, com os seguintes interesses e objetivos:

A criação e instalação da SUDECO, assim como de suas congêneres, confirmam a existência de uma racionalidade dirigida e introduzida como pensamento ideologicamente dominante, e que é propagada, através de seus programas e planos. A necessidade de instituir órgãos de planejamento – inclusive um Ministério do Planejamento, criado a partir do Golpe de 1964, e que se transforma, no Governo Geisel, em uma Secretaria vinculada ao gabinete da Presidência (a SEPLAN/PR) demonstra a importância que a racionalização e os levantamentos dos chamados “recursos naturais e humanos” têm para o regime ditatorial instalado e para os setores empresariais que ele representava. (ABREU, 2001, p.74)

Vinculada ao Ministério do Interior, a superintendência abrange em sua área de atuação territórios de Goiás, Mato Grosso e no Território Federal de Rondônia. O órgão conforme

disposto em sua lei regimental extinguiu a Fundação Brasil Central incorporando⁴⁸ o seu acervo patrimonial, recursos orçamentários e extra-orçamentários, bem como seus serviços designados. Entre as competências da autarquia aduzidas nos artigos 2º e 3º da Lei 5.365/67 está a “realização de programas e pesquisas e levantamentos do potencial econômico da Região, com base para a ação planejada a curto e a longo prazo” (BRASIL, 1967).

Por fim, ainda que a SUDECO realizasse outras ações por lei delegada ou a ela incorporada⁴⁹, o objetivo a seguir é de apresentar os planos e programas realizados com participação direta da autarquia no intuito de se desenhar o perfil do desenvolvimento regional do período. Para tanto, será respeitado o recorte espacial em que serão apresentados apenas os planos e programas exercidos no território do atual Mato Grosso do Sul.

2.6.1 PRODOESTE

Cabe salientar que no regime militar os programas e planos de desenvolvimento regional no Sul de Mato Grosso não se restringiram a formulações da SUDECO. Ou seja, ainda que a superintendência tenha gerenciado, destaca-se o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) criado pelo Decreto-Lei nº 1.192 de 1971, dentro do contexto do I Programa Nacional de Desenvolvimento (I PND), voltado para “incrementar o desenvolvimento econômico do Sul dos estados de Mato Grosso, de Goiás, e do Distrito Federal” (BRASIL, 1971).

O programa buscava ampliar a rede rodoviária regional proporcionando “ligação adequada dessas áreas (Centro-Oeste) aos principais centros de consumo, industrialização e exportação, implantando, para isso eficiente sistema viário” (IPEA, 1973, p.8), e assim “propiciar a circulação tanto de mercadorias quanto de pessoas” (RIVAS, 2016, p.147).

O art. 2º do referido decreto previa a construção imediata de uma rede rodoviária básica integrada a um sistema de estradas vicinais e a uma rede de armazéns, silos, usinas de beneficiamento e frigoríficos, além de obras de saneamento, recuperação de terras e manutenção dos recursos hídricos, entre outros. Os trechos rodoviários prioritários do programa designados ao SMT foram: a) BR 163 trecho Rondonópolis- Campo Grande- Dourados; BR

⁴⁸ Art. 11 Considera-se-á extinta, na data da instalação da SUDECO, a Fundação Brasil Central, transferindo-se automaticamente, para a SUDECO o respectivo acervo patrimonial, recursos orçamentários e extra-orçamentários, bem como serviços (BRASIL, 1967)

⁴⁹ Conforme Abreu, a SUDECO ao incorporar o patrimônio da FBC, assumiu três unidades hospitalares além de escolas, “essas atividades -hospitais e escolas- eram mantidas com recursos do MINTER, repassados para e pela SUDECO” (ABREU, 2001, p.76)

262 – trecho Campo Grande-Aquidauana-Corumbá; e, b) BR 376 trecho Dourados-Paranavaí (BRASIL, 1971). Para contemplar as obras designadas o Governo Federal despendeu para o PRODOESTE “os valores de Cr\$ 213,4 milhões (US\$ 36.009.571,26) em 1972 e Cr\$386,8 milhões (US\$ 63.202.048) em 1973, recursos, na maior parte, direcionados para a construção das rodovias de ligação dos mercados regionais com a área core paulista e os portos” (ABREU, 2001, p.85).

Acerca dos resultados desses investimentos decorrentes do PRODOESTE, Abreu (2001) e Rivas (2016) discorrem que o programa desde o início da década de 1970 possibilitou o asfaltamento da rodovia que ligava Mato Grosso à São Paulo e que apesar dos números serem controversos foram pavimentadas cerca de 1.988km de novas rodovias e 2.849 km de recuperação, implantação ou de melhorias de vias.

Em sentido convergente, Le Boulegat (2000) aponta que com a densificação das redes de transportes e comunicação com o Sudeste, principalmente com São Paulo, o PRODOESTE auxiliou a região sul do Mato Grosso Sul a concentrar a maior produção e produtividade agrícola do estado (já criado em 1977), bem como a ampliar a infraestrutura de apoio, principalmente quanto à armazenagem. A mesma autora aponta que a partir do PRODOESTE a SUDECO elaborou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o Centro-Oeste (PLADESCO), sendo o primeiro plano elaborado pela SUDECO, pautados por seus diagnósticos e avaliações acerca da região Centro-Oeste.

2.6.2 O PLADESCO

O diagnóstico trazido pela SUDECO era de que a participação do Centro Oeste no produto nacional no fim da década de 1960 era demasiadamente reduzida. Então, a partir dessa percepção estabeleceram-se metas numéricas para superação dessa condição, assim exposta:

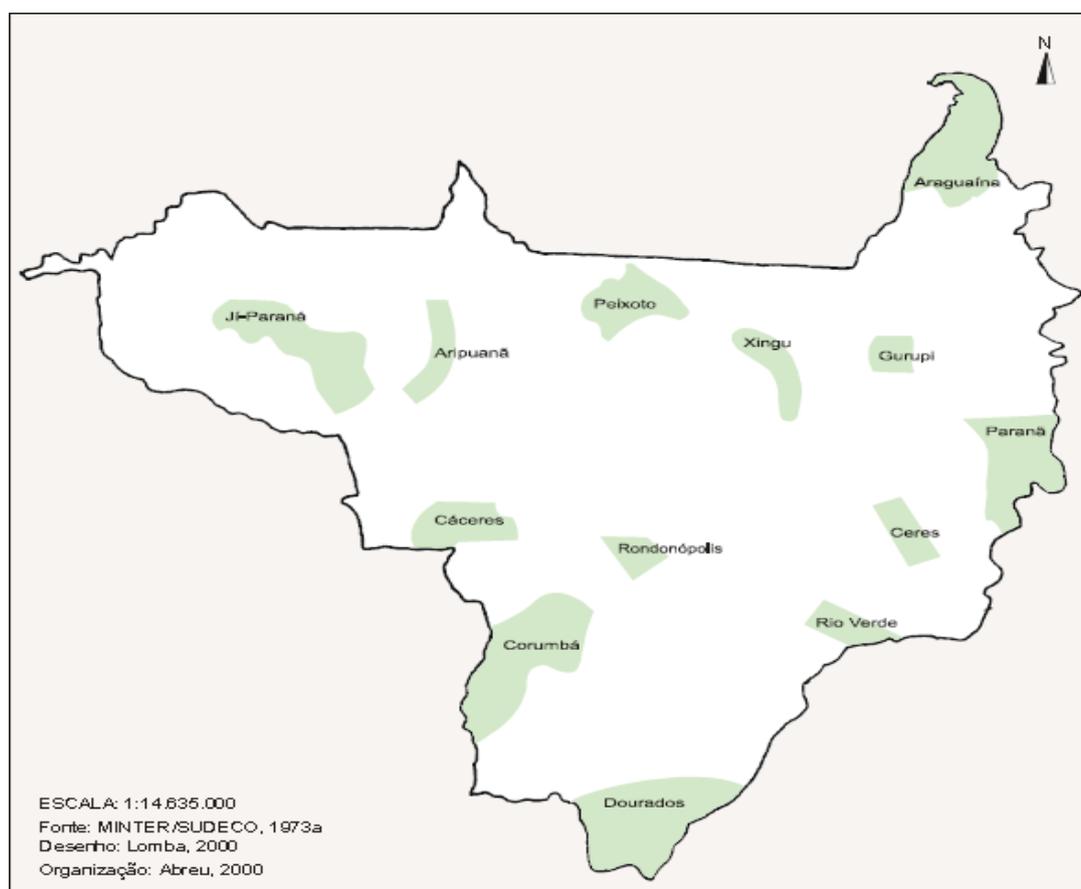
Os dados estatísticos disponíveis indicam que a participação do Centro-Oeste na composição do produto nacional foi de apenas 3,3%, em 1968, bastante inferior às participações do Sudeste, do Sul e do Nordeste. Considerando-se que a população do Centro-Oeste representa aproximadamente 5% da nacional: tem-se como OBJETIVO: elevar a participação do produto regional, na formação do PIB, de 3,3% para 5% até o fim da década para que se alcance um nível adequado de bem estar da população e se mantenha equiparada à nacional a renda “per capita” regional. Supondo-se que a economia nacional cresça no ritmo desejado. Entre 8% e 10% ao ano, e que a distribuição populacional se mantenha próxima da atual, a consecução desse objetivo exigirá a adoção de medidas tendentes a manter o crescimento médio da economia

regional, no período, em torno de 13,8%, a valores de poder aquisitivo constantes.(SUDECO, 1973, p.82-83)

Entre os objetivos do PLADESCO estava a industrialização da região, de forma a “elevar a participação do setor da indústria, na formação do Produto Regional Bruto, de 5,5% (1968) para 10%, até o fim do período considerado (fim da década de 1970)” (SUDECO, 1973, p. 83). Era objetivo também aumentar o coeficiente médio de utilização da força de trabalho na região em 50% até o fim da década de 1970, uma vez que foi diagnosticado que somente 45% da população entre 10 e 59 anos era economicamente ativa (SUDECO, 1973).

Para tanto estabeleceu-se treze áreas programas, que desempenhariam segundo Rivas (2016) o papel de polos de desenvolvimento (Figura 1).

Figura 1 Áreas programas do Pladesco



Fonte: ABREU (2001, p.88)

Especificamente no Mato Grosso do Sul, o PLADESCO buscou promover o aperfeiçoamento da pecuária melhorada e expandir as lavouras mecanizadas de trigo e soja, bem como o processamento desses produtos. Segundo Abreu (2001) e Terra (2006), o principal mecanismo para concretizar os objetivos do plano era o investimento em infraestrutura geral

(energia, transporte, urbanização, armazenagem). Inseridos nesse contexto, o plano contemplou duas áreas: a área do eixo Campo Grande-Dourados e a de Corumbá (SUDECO, 1973). As programações (ou diretrizes) do plano para a primeira região foram: a) Tecnificação da produção; b) Industrialização da produção c) Desenvolvimento urbano. As seguintes justificativas para a escolha da área-programa foram apresentadas:

Dotada de razoável infra-estrutura econômica e possuindo um potencial de solos dos mais representativos do Centro-Oeste, sua proximidade dos mercados do Centro-Sul e dos terminais de exportação mais acentuou as razões para sua eleição como área-programa. A capacidade empresarial, sobejamente reconhecida, da classe produtora regional, facilitará sobremaneira a adoção de medidas visando à implantação de indústrias de transformação, bem como à introdução de tecnologias mais avançadas na exploração agrícola (SUDECO, 1973, p.91)

A outra região contemplada foi a de Corumbá, que teve como programação a tecnificação da pecuária e a Industrialização da Carne, pelos motivos assim expostos:

“Área de vocação natural para a pecuária, apresenta problemas de mau aproveitamento de suas pastagens naturais. A capacidade indutiva de uma indústria de carnes com sua produção voltada para a exportação, será capaz de proporcionar o surgimento de economias de escala no setor pecuário da região, apoiado que seja por adequada política de assistência creditícia para melhor manejo de pastagens. (SUDECO, 1973, p. 90-91)

A partir dos objetivos e programas listados as ações do PLADESCO desenvolveram: a) incorporação de novas áreas de produção; b) fixação de população e desenvolvimento urbano; c) tecnificação da agropecuária e industrialização da produção, d) fomento à um Programa Rodoviário Complementar (em consonância aos do PRODOESTE) (Abreu, 2001). Ademais, conforme conclui a autora, o PLADESCO organizou no Centro-Oeste um avanço do capital, “firmado na ideia de planejamento enquanto ação racional, global, sistemática [...] para tanto, selecionava as áreas-programas que se consolidaram, no II PND, com os **programas especiais**” (Abreu, 2001, p.91, grifo nosso).

Os “programas especiais” desenvolvidos no espaço territorial do Mato Grosso do Sul decorrentes do II PND foram: Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO); Programa Especial da Região da Grande Dourados (PRODEGRAN) e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região do Pantanal Mato-Grossense (PRODEPAN).

2.6.3 Os programas especiais: PRODEPAN; POLOCENTRO; PRODEGRAN.

Na análise de Jatobá (1980), considerando a heterogeneidade de cada região, estes programas especiais tinham um caráter voltado mais para a otimização da exploração dos recursos naturais e das produções dos espaços-alvos, potencializando as taxas de acumulação de capital, a concentração setorial e espacial, do que propriamente de desenvolvimento regional. Em outras palavras, atendiam mais aos interesses dos setores destacados em cada região do que de diminuía as desigualdades intersetoriais ou socioeconômicas.

O primeiro programa especial para a região Centro-Oeste foi o PRODEPAN que iniciou seus trabalhos em 1974 e tinha como objetivo “dotar o Pantanal Mato-Grossense de condições para melhor utilização de seus amplos recursos, visando a sua definitiva integração ao desenvolvimento nacional” (ABREU, 2001, p.107). Nessa busca de integração do Pantanal ao desenvolvimento nacional, grande parte dos recursos foram destinadas ao setor de transportes, em especial a continuação da construção da rodovia Transpantaneira entre Cuiabá e Corumbá, que permitiria integrar as bacias Amazônicas e do Prata e os portos fluviais de Santarém/Corumbá. Além do setor de transportes buscou-se investir e inserir na região em assistência técnica, crédito rural, energia (geração, transformação e distribuição), industrialização e melhoria na atividade pecuária, principal atividade da região. (ABREU, 2001; KMITTA, 2013).

Todavia, o PRODEPAN não logrou obter tanto sucesso (ABREU, 2001; KMITTA, 2013). Ou seja,

[...] o que se viu, foram projetos inacabados, executados pela metade e muitos outros que nem saíram do papel, permaneceram engavetados, se transformando em projetos secundários em vista das numerosas obras em andamento em todo país, num período que muitos classificavam como “época dourada”. (KMITTA, 2013, p.10).

Ou ainda, segundo avaliação da própria SUDECO, formuladora e executara do programa, no período de 1975 e 1976;

Na avaliação da SUDECO, o Programa no período proposto, 1975/1976 apresentou baixo rendimento, justificado em função de alguns problemas como o fato de que no Pantanal haveria demanda de outras participações institucionais, além da SUDECO, e isso dificultava a agilização e implemento da programação, tanto é que o término foi prorrogado para 1978. O Frigorífico, por exemplo, que o CIDEPAN e o Grupo de Estudos haviam propostos não foram edificados, embora já tivessem até terreno em Ladário; o Dique-Estrada de Ladário, foi adiado para 1977 e depois teve seus recursos parcialmente suprimidos e transferidos para realização de melhorias no trecho que liga a BR-163 a Paiaguás. (ABREU, 2001, p.111)

Outros dois programas lograram maiores êxitos. Compreendido do território de Mato Grosso do Sul, o POLOCENTRO atuou em duas áreas, no eixo Campo Grande- Três Lagoas e

na região de Bodoquena. Na primeira, concentrou seus investimentos na área-programa, em armazenamento, energia e transportes num total de Cr\$402.230.000,00 (US\$ 4.334.000,00) entre o período 1975 e 1981 (ABREU, 2001). Estavam inclusos nesse montante o financiamento de instalação de armazéns (Campo Grande, Ribas do Rio Pardo, Três Lagoas e Brasilândia) e Silos (Campo Grande); melhoramento de trechos da rodovia BR-262 entre Campo Grande e Três Lagoas e dos trechos entre Três Lagoas e Bataguassu da rodovia MT 428, além de financiamento para criação de estradas rurais e redes de energia (SUDECO, 1975).

Da mesma forma, em Bodoquena o programa investiu em energia, armazéns e transportes. Uma parte dos investimentos nessa área-programa tinha como finalidade atender a atividade de exploração do calcário, enquanto do ponto de vista da energia o programa deixa claro que a linha de transmissão de Aquidauna à Bonito tinha como finalidade atender a demanda de energia para instalação de moagem de Calcário (SUDECO, 1975). O programa destinou para região um total de Cr\$ 323.298.000,00 (US\$ 3.484.210,00) entre o período de 1975 e 1981 (ABREU, 2001).

Também foram investidos recursos do programa em atividades de pesquisa agropecuária e assistência técnica. Um dos resultados foi a criação do Centro de Pesquisas Especializados em Produtos Agropecuários em Campo Grande.

Abreu (2001) apresenta críticas⁵⁰ ao POLOCENTRO referentes à agressão ao ecossistema do Cerrado. Critica, ainda, o caráter socioeconômico desigual como foram realizadas as políticas, atendendo invariavelmente os interesses dos latifundiários. Contudo, reconhece a transformação do Cerrado em uma área integrada ao mercado nacional e internacional.

Já Le Boulegat identifica os efeitos positivos do POLOCENTRO em Campo Grande da seguinte maneira:

A área de influência mais significativa de Campo Grande inclui duas microrregiões, uma sob sua influência direta (microrregião de Campo Grande) e outra (Alto Taquari) com apoio em dois centros de zona. A rede urbana dessa área de estruturação moderna, alvo das políticas do POLOCENTRO, voltado ao desenvolvimento dos cerrados, especialmente após a década de 80, destaca-se principalmente pela área destinada à pecuária e pela alta produtividade agrícola, capitaneada diretamente por Campo Grande. (LE BOULEGAT, 2000, p.363)

⁵⁰ Diversos estudos e universidades denunciam o processo predatório que foi submetido o ecossistema do Cerrado, extremamente rico em biodiversidade, apresentando elementos naturais únicos que, diante do processo de exploração e valorização capitaneado pelo POLOCENTRO, encontram-se em extinção. Da mesma forma, pode-se fazer referência ao assoreamento de rios como o Taquari [...] (ABREU, 2001, p.173)

Rivas (2016) também apresenta diagnósticos positivos acerca do programa, no sentido de que se fez mais presente a utilização de insumos modernos de correção do solo, como calcário, maquinário e fertilizantes, além da realização de pesquisas que proporcionaram aumento da produtividade nas plantações, com atuação participativa da EMBRAPA, EMBRATER e das EMATERS estaduais. Tal fato converge com o dado apresentado na “Tabela 2” (pg 75-76), em que o POLOCENTRO foi o programa especial que mais recebeu verbas destinadas à pesquisa e assistência técnica.

É, porém, na região da Grande Dourados, que já havia sido objeto da ação estatal para o desenvolvimento com a CAND, que surge o programa que viria a apresentar os melhores resultados. Criado pelo governo federal em abril de 1976, o PRODEGRAN, a partir da exposição de motivo CDE nº007/76, visava o aproveitamento da potencialidade agrícola de que dispunha a região, traçando como objetivo “incorporar cerca de 700 mil hectares de lavouras, ao sistema de produção agrícola do país até 1978, através da dinamização e racionalização da economia da região da Grande Dourados, com destaque para atividade agrícola” (SUDECO, 1977, p.1)

No discurso oficial, o programa buscava estimular a vocação agrícola da região e fortalecer suas atividades produtivas das seguintes formas: a) expandido a fronteira agrícola; b) criando incentivos ao aumento da produtividade; c) utilizando práticas conservacionistas d) introduzindo novas culturas; e) modernizando suas práticas de comercialização; f) criando e fortalecendo sua agroindústria (SUDECO, 1977). Ainda, o programa buscou melhorar e ampliar a infraestrutura regional de energia, transporte e armazenamento.

O apoio financeiro governamental total (incluindo instituições como Embrapa, Governo do Estado Mato Grosso, municípios e da própria SUDECO) foi de Cr\$ 664 milhões, recurso que possibilitaram a execução de obras de infraestrutura de energia, transportes e armazenamento, além de realização de pesquisas agrônômicas e prestações de assistência técnica (SUDECO, 1977, p.5). Entre os projetos que merecem destaques, listam-se a instalação da Escola de Agronomia de Dourados, na FUFMS (atual UFMS), o crescimento da produção agrícola da “Grande Dourados”, principalmente da soja (Abreu, 2001; SUDECO, 1977).

De acordo com Abreu (2001), a região da Grande Dourados entre 1975 e 1978 era responsável por 46% de toda produção das principais culturas no Mato Grosso do Sul e de 43% da área plantada no estado. Esses dados permitiram uma avaliação positiva⁵¹ por parte da

⁵¹ A criação do PRODEGRAN foi, sem dúvida, oportuna e objetiva, durante sua vigência, veio a propiciar alguns instrumentos para o equacionamento de diversos problemas que preocupavam e ainda preocupam a população

própria SUDECO, que na conclusão do relatório final deu crédito fundamental ao papel do Estado na indução do desenvolvimento da região, nos seguintes termos:

A resposta aos estímulos governamentais, através do PRODEGRAN e da criação do Estado de Mato Grosso do Sul, foi imediata e surpreendente. Conseqüentemente, as necessidades daquela região ampliaram-se de tal forma que o encerramento do programa tornou-se temerário, sem que antes o Governo lhe tenha propiciado um tal estágio de desenvolvimento que seria, por si só, o indutor para sua auto-sustentação. (SUDECO, 1977, p.26)

Por fim, com a criação da unidade federativa de Mato Grosso do Sul, a partir da Lei Complementar nº31/77, foi criada o Programa Especial de Desenvolvimento do Mato Grosso do Sul (PROSUL), em atendimento à disposição do art. 38 da referida lei⁵². Ainda que o programa tomasse como prioridade a expansão da infraestrutura principalmente com a ampliação da malha viária e eletrificação, o PROSUL “se limitou a incorporar recursos para ações/obras não realizadas em outros programas. O PROSUL agia em grande parte como suplementação para programas já existentes.” (ABREU, 2001, p.222)

Em síntese, no período compreendido entre 1979 e 1984, dos Cr\$ 3.068.544.000,00 (US\$ 2,42 milhões) totais despendidos no programa, Cr\$ 1.511.811.000,00 (US\$ 1,19 milhões) foram destinados a criação de trechos rodoviários, a pavimentação e a construção de pontes. Destaca-se, também, o volume de investimento despendidos em edificação pública, corroborando o fato o fato do programa ser destinado à estruturação do poder público do novo estado (Abreu, 2001).

2.6.4 Análise sob a luz das teorias de desenvolvimento regional.

No período analisado “verifica-se que este caso de planejamento regional tem sua expansão com o surgimento das Superintendências de Desenvolvimento Regional criadas, na sua maioria, o período militar” (ARAÚJO, 2010, p.3). Assim, ainda que no Brasil o embate entre o planejamento e o laissez-faire (liberal) tenha ocorrido em grande parte na década de 1940 entre Gudin e Simonsen, a ascensão das teorias de desenvolvimento regional nos anos de 1950, com especial relevância para as contribuições de Furtado, bem como as experiências dos

urbana e rural da região, tais como: melhoria de sua malha rodoviária; diminuição do déficit da sua capacidade estática de armazenagem; ampliação de sua rede de distribuição elétrica; [...] (SUDECO, 1977, p.25)

⁵² Art. 38 O poder Executivo federal instituirá, a partir de 1979, programas especiais de desenvolvimento para os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com duração de 10 (dez) anos, propiciando apoio financeiro aos Governos dos dois Estados, inclusive quanto a despesas correntes.

outros países e o contexto político da época contribuíram para que na década seguinte o planejamento regional estatal fosse acentuado, sendo fundamental o apoio e o papel desempenhado pelas superintendências.

Conforme argumentado, os programas e projetos estiverem em grande medida associados aos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs), que buscaram conjugar o desenvolvimento regional aos projetos de desenvolvimento nacional.

No auge do II PND, a SUDECO e seus projetos tinham certa conexão com as premissas teóricas das teorias de desenvolvimento regional, primordialmente com as de Perroux e de Hirschman (teorias do desenvolvimento desequilibrado, dos polos de desenvolvimento e seus efeitos de encadeamento). Ou seja, priorizou-se as regiões que já apresentavam maiores propensão ao desenvolvimento (áreas mais desenvolvidas em detrimento as regiões de menor desenvolvimento), voltando-se as políticas principalmente para atender e potencializar as atividades econômicas dominantes.

Neste contexto, as diretrizes do II PND previam a definição e fortalecimento de polos de desenvolvimento, bem como uma política de desconcentração industrial. É nesta conjuntura histórica que há uma intensificação na implantação de distritos industriais pelo território nacional, entre os quais incluem-se os de Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Corumbá, no então Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul. (SOUZA, 2008, p.15)

Os programas especiais PRODEPAN, POLOCENTRO e PRODEGRAN, por exemplo, priorizavam a pecuária, a agricultura, a agroindústria e no caso de Bodequena, a mineração. O enfoque desses programas era em grande medida destinados à obras de infraestrutura e modernização dessas atividades e, para tanto, investiu-se principalmente na malha rodoviária, em energia, armazenagem, processamento e urbanização, além da área de infraestrutura. Investiu-se, ainda, em assistência técnica e na concessão de créditos.

Tabela 2 Programas Especiais no Espaço Sul Mato-grossense

(x Cr\$1.000/US\$ 1.000)

PROGRAMAS SUBPROGRAMAS	PRODEPAN	POLOCENTRO	PRODEGRAN
Transporte	165.793 (US\$ 1.786,76)	669.098 (US\$ 7.210,93)	180.000 (US\$ 1.939,87)
Energia	26.900	405.709	140.000

	(US\$ 300,68)	(US\$ 372,36)	(US\$ 1.508,79)
Pesq./Assist.Tec	49.973	588.925	69.114
	(US\$ 538,56)	(US\$ 6.346,90)	(US\$ 744,84)
Total	243.666	1.663.732	389.114
	(US\$2.626,81)	(US\$ 17.830,19)	(US\$ 4.193,51)

Adaptado de ABREU (2001)

Por fim, convém diferenciar as políticas da SUDECO das políticas que emergiram da “Marcha para o Oeste” na região do Mato Grosso do Sul por não serem essencialmente de ocupação e povoamento da região, tal como foi a CAND. Outra distinção ocorre do fato de que as políticas da SUDECO seguiam um padrão mais direto, no qual a política econômica influencia as taxas de crescimento das regiões pela distribuição dos investimentos públicos (recursos financeiros) em setores estratégicos.

Evidentemente, existe uma série de resultados visíveis dos programas da SUDECO na região de Mato Grosso do Sul, seja pelas construções de trechos rodoviários, como no PRODOESTE (BR 163, BR 262, etc.) ainda fundamentais ao estado, seja pela consolidação de atividades produtivas principalmente no campo da agropecuária e da agroindústria, muitas delas resultantes dos investimentos do órgão em pesquisa e assistência técnica. Nas palavras de Abrita e Silva:

A ação da Primeira SUDECO no CO contribuiu para que o campo se modernizasse, tornando-se mais um nicho de mercado para acumulação industrial via agroindustrialização, não desempenhando somente a função de celeiro produtivo nacional, mas de um cliente da indústria. [...] Esse novo padrão produtivo (re)configurou a organização espacial do campo no CO para atender aos interesses do capital industrial, que alterou as relações de trabalho, a produção, as técnicas de trabalho, a estrutura fundiária, a prestação dos serviços de comunicação, transporte e circulação, revelando, à luz das políticas de desenvolvimento nacional um modelo de organização da agricultura subordinada à indústria. (ABRITA & SILVA, 2017, p.237)

2.7 O esvaziamento da SUDECO e a ascensão do neoliberalismo no Brasil: a guerra fiscal e as políticas de “eixos”.

Contudo, algumas críticas devem ser feitas ao modelo de desenvolvimento no território do Mato Grosso do Sul no período “áureo” da SUDECO. Neste sentido destaca-se o fato de que organismos internacionais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

(BIRD), o Fundo Monetário Internacional e os bancos privados estadunidense fomentaram e financiaram grande parte dos programas da SUDECO e de projeto de desenvolvimento do regime militar (correspondendo aos interesses e dinamismos da guerra fria) (Abreu, 2001; Araújo, 2013). Com isso, houve certa apropriação da economia regional por entidades internacionais, ou seja:

No caso da SUDECO o que se verifica é que com o passar do tempo este capital internacional, controlado pelas multinacionais, passam a controlar a grande parte do capital gerado na região Centro-Oeste. Claro que o Estado Restrito, no caso o governo federal e militar e o estadual têm sua “parte no bolo”, porém a parte maior acaba sendo convertido por essas empresas internacionais que investiram e investem sobre tal região. Portanto ocorre uma “apropriação” da economia regional e nacional por interesses multinacionais. (ARAUJO, 2010, p.6

Além da apropriação da economia regional por entidades internacionais, os recursos adquiridos internacionalmente para a concretização dos projetos do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento- PND, e outros projetos de desenvolvimento nacional e regional elevaram os gastos públicos em obras para o desenvolvimento e industrialização do país, já crescentes desde o governo Vargas. Essa situação se agravou com a crise internacional deflagrada pela crise do petróleo e posteriormente pelo aumento das taxas de juros internacionais, o que ampliou o já elevado nível de endividamento público.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento implantou reformas estruturais significativas, porém, os custos macroeconômicos desse êxito não foram desprezíveis, especialmente no que diz respeito ao endividamento externo. No Brasil, os gastos com importações de petróleo subiram 4,1 bilhões de dólares em 1978 para 9,5 bilhões de dólares em 1982. O ciclo de crescimento vertiginoso da economia brasileira chegava ao fim. A crise internacional sinalizava dificuldades ainda maiores para o futuro. (BNDES, 2012, p. 62).

Tal fato, aplicado ao contexto dos programas da SUDECO, indicavam a fragilidade do modelo de planejamento instalado, em grande medida dado ao seu caráter centralizador e concentrador (ABREU, 2001). Isto posto, observa-se então que essa centralização do Estado brasileiro (incluindo do poder político com o regime autoritário) passou a ser criticada pela sociedade, ocasionando reflexos que levaram ao “esvaziamento” da SUDECO e certo abandono do seu padrão de políticas de planejamento do desenvolvimento regional.

A SUDECO entra em crise a partir de meados dos anos 1980. Alguns aspectos contribuíram para isto como: falta de autonomia financeira da Superintendência, escassez de recursos, aumento da inflação, crise do modelo de desenvolvimento e planejamento, incapacidade da Superintendência em responder aos anseios do capital industrial, fortalecimento das discussões em torno dos direitos humanos e do meio

ambiente, sem contar o próprio processo de redemocratização do país que não comungava com o modelo de desenvolvimento adotado pela superintendência. (ABRITA e SILVA, 2017, p.249)

Ressalta-se que o perfil do pensamento econômico se altera no contexto latino americano no final da década de 1970, ou seja, “diante da crise causada pelo segundo choque do petróleo, vários países latino-americanos recusaram-se a fazer os ajustamentos macroeconômicos e praticaram o populismo [...] este fato abriu espaço para hegemonia neoliberal na região” (BRESSER PEREIRA, 2016, p.2).

Bresser Pereira (1990) descrevia o estado crítico da América Latina, marcada por altas taxas de inflação e estagnação econômica. Inserido neste contexto o autor apresenta que o Brasil alcançou em 1990 taxa superior de 50% de inflação mensal, caracterizando a hiperinflação.

Segundo Bresser Pereira (1990), diante da conjuntura de elevadas taxas de inflação e estagnação econômica, surgiram duas principais abordagens que buscaram definir as causas da crise e as reformas necessárias. São elas: i) a abordagem do “Consenso de Washington”, e; ii) da “crise fiscal”. A primeira teria prevalecido sobre a segunda na formulação política latino-americana.

Nesse caso, quanto ao diagnóstico da referida crise, a abordagem dominante apresentava duas causas, sendo elas:

“a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação, empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público” (BRESSER PEREIRA, 1991, p.6)

Por outro lado, o “Consenso de Washington” propôs dez reformas⁵³ para o confronto da crise, que assim podem ser sintetizadas:

A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater o populismo econômico e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo ou estruturalmente a receita é adotar uma estratégia de crescimento *Market oriented* ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações. (BRESSER PEREIRA, 1991, p.6)

⁵³ O consenso de Washington é constituído por 10 reformas; a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isso for inevitável [...] d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de cambio deveria ser também determinado pelo mercado garantindo-se ao mesmo tempo em que fossem competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e voltado para o exterior; g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito a propriedade deve se tornar mais seguro. (BRESSER PEREIRA, 1991, p.7)

Nos últimos anos de 1980, a guerra fria chegou ao fim, iniciando o movimento de globalização mais acirrada. No contexto brasileiro, houve a redemocratização no plano político e no plano econômico iniciou-se sucessivas tentativas de controle da inflação e de políticas para a retomada do crescimento. O período foi marcado também pela promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, que consistiu numa alteração significativa na participação do Estado na regulamentação econômica.

Um outro aspecto, não menos importante, desta perda efetiva da capacidade “regulatória”, reside no avanço do processo de descentralização político-fiscal, que culminou com a maior autonomia federativa estabelecida pela Constituição de 1988. (PRADO, 1999, p.6-7)

Então, é possível afirmar que nesse período houve no Brasil uma inclinação aos preceitos do Consenso de Washington. Conforme Cargnin (2014), no período observa-se o desmantelamento do Estado de bem-estar brasileiro. Ademais, dado o processo inflacionário, a política e grande parte da academia mantiveram sua atenção apenas para a política monetária. Conseqüentemente, os ajustes do Estado brasileiro resultaram em desregulamentação econômica e privatizações, fundamentados nas ideias de combate a ineficiência e desperdício de recursos públicos. Dessa forma, “houve um completo desmonte do aparato governamental relacionado ao planejamento, em que sucumbiram também as instituições que haviam sido construídas com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais” (CARGNIN, 2014, p.85)

No contexto regional do Centro-Oeste, esse movimento se traduziu no fim da SUDECO. De acordo com ABREU (2001, p.273) “A SUDECO foi extinta em 1990, no governo do Presidente Fernando Collor de Mello, após ter ocupado outras listas de enxugamento da máquina pública, desde o tempo de José Sarney”. Em contrapartida, é importante destacar que no mesmo período a CRFB de 1988 trouxe consigo, em seu artigo 159 inciso I alínea c, a instituição dos Fundos Constitucionais de Financiamento regulamentados pela lei n. 7.827 de 1989, entre os quais o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Segundo Cintra:

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste) constituem um dos principais instrumentos de política de fomento regional. Configuram fundos públicos de poupança compulsória regional, enquanto entidades públicas de natureza contábil e financeira, com fontes de receitas oriundas em impostos e destinação exclusiva sob a forma de operações de crédito. Os fundos regionais de poupança compulsória foram criados para compensar a fragilidade fiscal e financeira dos Estados e Municípios. (CINTRA, 2007, p.3)

A fragilidade fiscal e financeira dos estados e municípios, conjuntamente com a extinção das superintendências, a adoção de políticas liberais e o consequente desaparecimento das políticas nacionais de desenvolvimento regional, desencadearam a chamada “guerra fiscal”. Ou seja, as unidades federativas tendem a conceder incentivos fiscais, especialmente manipulando as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para atrair investimentos (Prado, 1999; Bevilacqua, 2006; Nascimento, 2008; Macedo, 2013).

Do histórico da Política de Desenvolvimento Regional, como visto dantes da atribuição exclusiva da União, colecionam os escândalos da corrupção no Governo Federal, com destaque à Superintendências Regionais (SUDECO, SUDAM, SUDENE) que acabaram por serem extintas (Lei nº 8.029/1990 e MP nº2145/2001) diante da costumeira prática de desvio de recursos públicos. [...] Neste cenário de ausência do Governo Federal, no cumprimento de seu mister constitucional de elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF) os Estados lançaram seus próprios programas utilizando-se sobretudo, do ICMS como instrumento de política fiscal a promover industrialização de seus territórios.(BEVILACQUA, 2006, p.106)

Segundo Prado, a “guerra fiscal” é caracterizada por políticas descoordenadas e sem critérios:

A virtual estagnação do investimento controlado pelo governo federal, principalmente do setor produtivo estatal, teve efeitos que ainda não foram mapeados, principalmente na sua distribuição regional. A orientação de corte liberal imprimida à política do governo federal, por sua vez, tem rejeitado um papel mais ativo via políticas de desenvolvimento em nível nacional. [...] Estes conjuntos de fatores, associado à expansão do desemprego no setor industrial, parece vir conduzido a uma retomada de iniciativa dos sistemas políticos regionais, expressa no atual elenco de políticas descoordenadas que interferem com alocação de investimento sem critérios explícitos e organizados no plano nacional, a que chamamos de “guerra fiscal”. (PRADO, 1999, p.7)

Portanto, a guerra fiscal consiste em uma “*forma peculiar de políticas de desenvolvimento regional*” (PRADO, 1999, p.7). Já para Macedo (2013) e Nascimento (2008), a guerra fiscal consiste em políticas públicas exercidas pelos entes subnacionais (no caso brasileiro do período os estados) em competição na busca por atração de investimento. Essas políticas públicas são pautadas por benefícios fiscais, financeiros e tributários.

Ainda que Prado (1999) e Nascimento (2008) apontem para práticas antigas desse instrumento, Macedo (2013) indica que o fenômeno da guerra fiscal ganhou força no Brasil no final do século XX com o “esgarçamento” da força do Estado nacional e seu enfraquecimento diante da globalização, que levava os estados da federação a agirem de forma concorrencial

para atrair os capitais que buscavam novas localizações. Neste contexto, o Mato Grosso do Sul, e os estados do CE, BA, ES, GO e MT, são tidos como participantes ativos da guerra fiscal (Nascimento (2008) (TABELA 3).

Tabela 3 Tipos de benefícios fiscais e incentivos financeiros

MODALIDADE DE INCENTIVOS FISCAIS	ESTADOS
1. Isenção para micro e pequenas empresas	MS; RJ; SP; CE; PB; PE; AC; RR
2. Restituição total ou parcial do ICMS	AM; RR
3. Restauração total ou parcial do ICMS	PI; AP
4. Prazos diferenciados ou suspensão para pagamentos (diferencial e alíquotas)	ES; PR; SE; AC
5. Redução do ICMS para exportação	PA; RR
6. Isenção setorial	BA; PE
7. Concessão de crédito presumido	PB; RR
8. Alíquota diferenciada para aquisição de ativo fixo	RJ; MS; AL; PB; SE
9. Diferimento para insumos e produtos típicos agrícolas	BA; PA
10. Isenção para instalação de indústrias novas	RJ; MS; PI
11. Redução de alíquota básica de 17% para 7% diferença transformada em crédito presumido.	MS

Fonte: NASCIMENTO (2008)

No período supramencionado os estados do Centro-Oeste apresentaram crescimento da arrecadação do ICMS, ainda que pratiquem políticas em linha com as práticas inerentes a guerra fiscal (redução do imposto). Segundo Piancastelli e Perobelli:

A região Centro-Oeste oferece financiamentos que variam de 50% a 70% do ICMS devido a ser recolhido pelas empresas beneficiária, com prazos de pagamentos que variam entre cinco e dez anos. No que se refere às taxas de juros praticadas por esses estados, há uma grande ênfase em beneficiar as microempresas, com taxas oferecidas que são normalmente também menores que as taxas de mercado. A incidência de baixo percentual de correção monetária, no entanto, principalmente nos períodos de inflação elevada, foi o grande atrativo oferecido pelos estados da região Centro-Oeste, sobretudo o estado de Goiás. Curiosamente, esta foi a região que apresentou o maior dinamismo no crescimento das receitas de ICMS na primeira metade da década de 1990. (PIANCASTELLI & PEROBELLI, 1996, p.30)

Especificamente para o Mato Grosso do Sul, a política que apresentou destaque entre propostas concernente a guerra fiscal foi o “MS-EMPREENDEDOR” disposto pela Lei

Complementar 93/2001 no governo José Orcírio de Miranda (o Zeca do PT). Entre as condições previstas na referida lei estavam regulamentações acerca de percentual e prazos, a ver:

Art.6º Aos empreendimentos econômicos produtivos que preencham os requisitos legais e regulamentares podem ser deferidos benefícios ou incentivos, financeiro-fiscais ou extrafiscais: [...] Art. 7º - Tratando-se de industrialização de produtos, o benefício ou incentivo terá como base de cálculo o saldo devedor do ICMS, apurado em determinado período, hipótese em que o valor pecuniário do benefício ou incentivo deve ser deduzido do saldo devedor que tenha resultado como efetiva e regularmente devido [...]

Art. 8º O benefício ou incentivo previsto no artigo anterior deve ter seus percentual e prazo propostos pelo CDI/MS, devendo observar: I- o percentual de até 67% (sessenta e sete por cento) do ICMS então devido e apurado na forma disposta naquele artigo; II- o prazo de 5 (cinco) anos podendo ser prorrogado por até igual período, desde que sejam cumpridas os deveres jurídicos e solvidas as obrigações tributárias, bem como mantidas as condições do empreendimento aprovadas (MATO GROSSO DO SUL, 2001)

O aumento da arrecadação do ICMS no Centro-Oeste ocorreu pelo crescimento acelerado de seu PIB regional, a exemplo do caso sul-mato-grossense. De acordo com Missio & Vieira (2014), a metade da década de 1980 consistiu no período que marca o início da modernização da agropecuária comercial do estado, indo na contramão da economia brasileira que “passava por um ajuste recessivo e pela desaceleração de investimentos” (MISSIO & VIEIRA, 2014, p.180). Ainda, no estado houve um aumento da participação da indústria na arrecadação do ICMS, entre outras razões pelos efeitos instantâneos trazidos pelos incentivos fiscais decorrentes principalmente da lei estadual nº701/87 que criou o Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado (PDI), em que suas principais ações consistiam na concessão de financiamento a partir do Fundo de Planejamento e Desenvolvimento Industrial (F-PDI) e de isenções tributárias (dos impostos ITBI e ICMS).

Em relação aos resultados iniciais do PDI e de seus incentivos, Reis Neto argumenta que:

Cria-se o PDI -Programa de Desenvolvimento Industrial – que impulsiona a indústria através de uma política de incentivos fiscais estaduais para a utilização da matéria prima mineral e agropecuária, em conjunto com a nova indústria sucroalcooleira. A participação da indústria no ICMS passa de um mero 9,6% em 1983, para 20% em 1990, com o crescimento da taxa média de 5,8% de 1981 a 1988” (REIS NETO, 2000, p.90)

Todavia, argumenta-se criticamente que os resultados iniciais positivos trazidos com a guerra fiscal tendem a sumir no longo prazo. Ou seja, “no longo prazo a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam, pois os incentivos fiscais perdem o seu

poder de estímulo e se transformam em meras renúncias fiscais” (MACEDO, 2013). Esse efeito é decorrente da forma concorrencial e descoordenada que os Estados disputam os investimentos privados, desencadeando um “leilão” de concessões e benefícios, e conseqüentemente ocasionando uma “queda global da arrecadação do ICMS de todos os Estados” (BEVILACQUA, 2006, p.106).

Reis Neto (2000) argumenta que esses resultados de longo prazo parecem ter se confirmado em Mato Grosso do Sul. Ao analisar a arrecadação do ICMS no período entre 1994 e 1999, o autor conclui que:

O reflexo da variação da economia em Mato Grosso do Sul pode ser retratado através dos valores da arrecadação do ICMS. Os principais segmentos econômicos passam por uma estagnação, com o crescimento das taxas menor que o das taxas médias nacionais, acompanhando as dificuldades por que passaram os segmentos produtivos brasileiros, principalmente, o setor agropecuário. (REIS NETO, 2000, p.94)

Além da diminuição da arrecadação global entre os Estados, a guerra fiscal ocasiona um efeito de “causação circular cumulativa negativa”, pois os Estados que mais perdem com ela são os mais pobres, que são os que mais concedem incentivos (como foi o caso do norte e nordeste) e, assim, prejudicam ainda mais sua arrecadação. Evidentemente, isso deteriora a capacidade de realização de investimento em serviços públicos e infraestrutura (Macedo, 2013). Neste sentido: “a guerra fiscal também promove distorções na eficiência alocativa dos recursos públicos vez que cada real utilizado na concessão de benefícios tributários, significa um gasto equivalente que deixou de ser efetuado em saúde, educação, transporte, etc.” (BEVILACQUA, 2006, p.108).

Outra crítica que se faz às práticas da guerra fiscal ocorre na “corrosão” do pacto federativo. De acordo com Bevilacqua (2006), a Lei Complementar nº 24 de 1975 recepcionada pela Constituição de 1988⁵⁴ estabelece que os benefícios e isenções podem ocorrer exclusivamente, legalmente e constitucionalmente “por deliberação unanime manifestada através de convênios celebrados pelos Estados e pelo Distrito Federal”. Isso significa que os Estados e o Distrito Federal não poderão conceder benefícios relativos ao ICMS, se para tanto não tiverem aprovação dos demais (NETTO, 2003).

Diante da inconstitucionalidade de muitos benefícios concedidos de forma unilateral, Netto (2003) apresenta uma série de exemplos de Ação Direta de Inconstitucionalidade

⁵⁴ Vide Art. 150, §6º e Art. 155, §2º, XII da CRFB/88

(ADINs) impetradas e julgadas procedentes⁵⁵ contra legislações que feriam à constituição na matéria no período dos anos de 1990 e início dos anos 2000. Entre as quais a do MS-Empreendedor que foi alvo da ADIN 3794 proposta pelo Governo do Estado do Paraná.

Em suma, a guerra fiscal entre os entes da federação não é nova, mas tomou força recentemente com o fortalecimento das unidades federativas na descentralização do poder do Estado nacional com a constituição de 1988, e com a neoliberalização da economia brasileira nos anos 1990. Ainda que nociva, consiste em uma prática de desenvolvimento regional ainda recorrente, inclusive no estado de Mato Grosso do Sul.

2.7.1 A mudança do desenvolvimento de polos para eixos: o “Programa Brasil em Ação”.

Cabe salientar que CRFB/88 limitou⁵⁶ que os programas de duração continuada deveriam constar nos planos plurianuais instituídos por lei. Diante dessa limitação, os planos plurianuais consistem em marcos temporais de análise para a descrição das políticas públicas de desenvolvimento regional.

Segundo Freitas (2012) a retomada do planejamento do desenvolvimento regional na pauta governamental ressurgiu nos últimos anos do século XX, a partir do Plano Plurianual (PPA) do quadriênio 1996/1999, sancionada pela lei nº 9276 de maio de 1996. Neste PPA, previa-se o aproveitamento das potencialidades regionais, a partir do uso racional e sustentável dos seus recursos e o fortalecimento da base de infraestrutura das regiões menos desenvolvidas e da política de desconcentração industrial (BRASIL, 1996). Assim, com base nas diretrizes e orçamentos apresentados no plano e nas propostas de eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, lançou-se em agosto do mesmo ano o “Programa Brasil em Ação”

A retomada da inserção do governo no desenvolvimento nacional, somente foi possível, segundo o discurso oficial contido no programa a partir da estabilização econômica iniciada no Governo Itamar Franco e finalmente com o Plano Real. Ainda no discurso do governo, os projetos do programa “Brasil em ação” não tinham como objetivo inovar e criar projetos novos, mas o de gerenciar e organizar com eficácia a utilização dos recursos públicos (BRASIL,

⁵⁵A título de exemplo cita-se as ADINs “nº 1.179, impetrada por São Paulo contra legislação do Rio de Janeiro publicada em 12.04.96”; e “ADIN nº 1.247 impetrada pelo Procurador Geral da República contra legislação do Estado do Pará publicada em 10.08.95” (NETTO, 2003)

⁵⁶ Art. 165 §1º A lei que instituiu o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

1996b). Os projetos não era voltados para uma região específica, mas para a integração nacional.

Com essa visão integracionista, e buscando a competitividade do Brasil no cenário internacional, optou-se no programa pelo desenvolvimento a partir da formação de eixos nacionais de integração e desenvolvimento (ENID) ao invés de polos, explicado da seguinte forma;

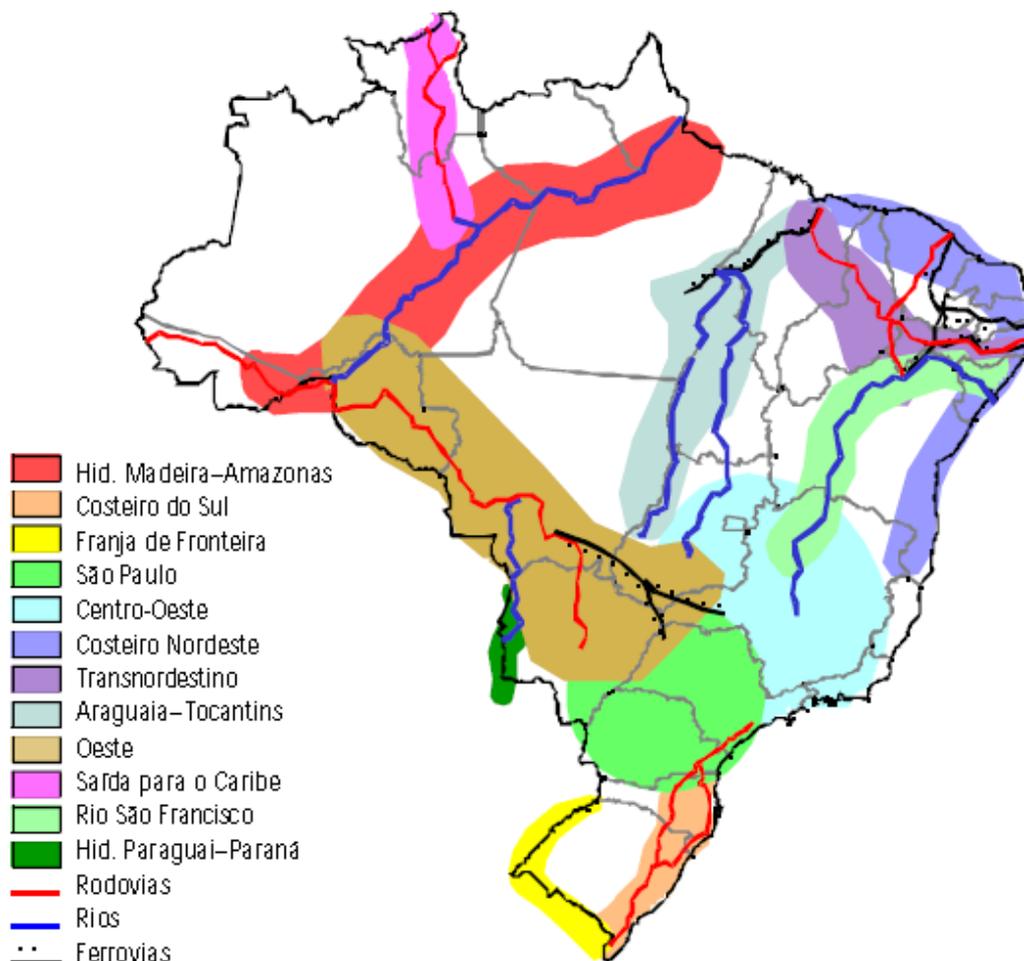
A concepção geral desses programas é a ideia de que nós precisamos integrar o Brasil, de uma maneira equilibrada. E precisamos preparar o Brasil para que ele possa participar da economia, em nível internacional. Não existe, aqui, a preocupação com um Estado particular da Federação. **Os programas são desenhados, preferencialmente, buscando eixos de desenvolvimento, que é a concepção moderna do desenvolvimento. Não se trata de um polo de desenvolvimento que concentre numa região, mas de um eixo que distribua seus efeitos numa área mais ampla, pois é necessário que o Governo preste atenção ao conjunto do Brasil.** (BRASIL, 1996b, p.13)

Depreende-se das análises de Freitas (2012) e Klink (2013) que essa nova forma de planejamento regional por eixos enfatizava o discurso de romper com as visões tradicionais de desenvolvimento regional de polos de crescimento que prevaleceram no período nacional-desenvolvimentista, por diversas razões, entre as quais: i) a de não seguir os limites do IBGE de regionalização; ii) de ir além das políticas compensatórias que aumentam o regionalismo e fortalecem as elites locais; iii) de desburocratização que ocasionava corrupção como no caso das Superintendências de Desenvolvimento Regional; iv) de investir em ciência e tecnologia; v) de promover a abertura comercial e fiscalização em busca de competitividade global dos produtos brasileiros.

A partir dos dois primeiros pontos, verifica-se então os elementos cruciais da tentativa do programa em desassociar-se do desenvolvimento por “polos” e de “desenvolvimento desequilibrado”, pois ao fazê-la por eixos buscava-se integrar o país, e não “polariza-lo” em regiões-alvo. (BRASIL, 1996b).

Tomado por esse paradigma, o programa “Brasil em Ação” então contou com um total de 42 empreendimentos sendo 16 na área social e 26 na área de infraestrutura (BRASIL, 1998), divididas nos seguinte doze eixos (figura 2): Eixo de Saída Norte para o Caribe/Rodovia BR 174; Eixo Saída para o Atlântico – Hidrovia do Madeira e Amazônas; Eixo Araguaia – Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás; Eixo Costeiro do Nordeste; Eixo do Rio São Francisco; Eixo Transnordestino; Eixo do Oeste; Eixo Centro-Leste; Eixo de São Paulo; Eixo Costeiro Sul; Eixo da Franja de Fronteira; e Eixo do Paraguai/Paraná.

Figura 2: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento PPA 1996-1999



Fonte: GARTENKRAUT (2002)

Seguindo a compreensão de Klink (2013), a perspectiva dos ENID pretendia minimizar os duros efeitos do neoliberalismo, a partir de uma reinserção “parcial” do Estado na organização e planejamento do espaço urbano-regional, pois o Estado, em grande parte não se responsabilizava pelos investimentos diretos, mas pretendia atuar como um “captador” de investidores, principalmente em setores específicos.

Na nova fase, tal abordagem (ENID), foi substituída por uma narrativa de corredores logísticos e informacionais, que teriam que conectar as economias regionais competitivas – principalmente nos setores de agrobusiness, mineração e siderurgia e setores correlatos – com os principais centros de comando e controle localizados dentro e fora do país. Os corredores logísticos eram considerados âncoras no âmbito de uma estratégia pautada pela redução do chamado “custo Brasil” e pela geração de sucessivos superávits na balança de pagamento. Diferentemente da era desenvolvimentista, o Estado não se responsabilizou diretamente pelos investimentos,

mas assumiu uma postura de induzir e convidar os capitais nacional e internacional potencialmente interessados. (KLINK, 2013, p.26)

Nesse sentido, após dois anos de sua implementação a conclusão do relatório do programa foi positiva, pois avaliou-se que estruturando o planejamento territorial do governo em eixos de integração e desenvolvimento o país estava criando competitividade e oportunidades de investimentos. Segundo o relatório;

“Pode-se afirmar que o programa é um sucesso na atração de investimentos, na redução de custos de implantação e na antecipação ou superação das metas estabelecidas. Nos principais empreendimentos de infraestrutura estima-se que para cada real investidos pelo Programa, outros três foram aplicados pela iniciativa privada” (BRASIL, 1998)

O intuito do programa era de interligar a infraestrutura nacional com as atividades produtivas dentro e fora de seus espaços de atuação, comunicando-se com outras regiões. Isso deixa mais claro a alteração do paradigma de polos para eixos, conforme almejado.

Em um recorte voltado para o Mato Grosso do Sul, percebe-se que três foram as políticas programadas para melhorar a infraestrutura de transportes, são elas: a) Recuperação das BR – 364/163; b) Ferronorte; e c) Modernização do Porto de Sepitiba. Quanto a recuperação das rodovias mencionadas, foram destinados R\$ 60 milhões do Orçamento Geral da União, em que se previa o melhoramento do transporte da soja dos Estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, da seguinte forma:

A melhoria das condições das rodovias reduzirá em até 1.700 km a distância de transporte de produtos da região até os portos de exportação. A produção, que era destinada aos portos da região Sudeste, pode agora seguir pelas duas rodovias até a hidrovia da Madeira, alcançando os portos de Manaus e Belém e de lá outros países do mundo, com conseqüente redução nos custos do frete. (BRASIL, 1998)

Os outros dois projetos estavam interligados. Ainda que o porto não se encontrasse no Estado, ou nas regiões próximas, a percepção era de que ele exerceria uma função importante no escoamento da produção da região. Ou seja,

O Porto de Sepitiba, que é no Rio de Janeiro, no Estado do Rio, não é um porto para o Rio, é um porto para o Brasil. É, na medida em que nós fizemos a estrada de ferro Ferronorte, - nós pusermos recursos para fazer a ponte entre Mato Grosso e São Paulo – e conectarmos a Ferronorte e a Fepasa, e a Fepasa com a Rede Ferroviária Federal, com dois braços – um para Santos e outro para Sepitiba – teremos a possibilidade de que a produção no Brasil do Centro-Oeste, possa ser escoada mais rapidamente e com melhores preços para o exterior. (BRASIL, 1996, p.18-19)

Ademais outro projeto salutar para o Mato Grosso do Sul dentro do programa era na área de energia com a implementação do Gasoduto Brasil-Bolívia, pois teria em Corumbá uma

das duas “pontas” do gasoduto brasileiro (BRASIL, 1998). Percebe-se então que a política de eixos do “Brasil em Ação” pautava-se principalmente na integração nacional através de projetos pontuais, que buscassem criar plataformas integradas de desenvolvimento, ao invés de “polos” e desenvolvimento desequilibrado. Ou seja, os “eixos” no discurso, se colocava como um mecanismo moderno de desenvolvimento regional, em que não se privilegiava uma região em detrimento à outra, mas sim distribuisse seus efeitos em áreas mais amplas.

No entanto, Souza (2008) critica o programa “Brasil em Ação” e a estratégia de desenvolvimento por ENID pelo fato dela não superar as limitações do paradigma dos programas “polo”. Segundo autor,

Então, por mais que se diga que o “novo” conceito “Eixo” seja uma alternativa aos conceitos anteriores de desenvolvimento baseadas em “polos” e “corredores de exportação” – nos quais os polos teriam sido incapazes de responder as crescentes demandas por infraestrutura econômica e social ao comprometimento ambiental, gerado -, acreditamos que a estratégia dos Eixos, primeiro, não ultrapassa essas limitações- principalmente , socioambientais- e segundo, mesmo que seja numa nova forma de encarar o problema regional, ignorando as fronteiras internas permanece o seu velho conteúdo, considerando o processo de integração física um instrumento do desenvolvimento do País, da integração doméstica, refletindo a preocupação com os desequilíbrios espaciais” (SOUZA, 2008, p.41)

A maior crítica ao paradigma do “eixo” como proposta de desenvolvimento regional é a de que, assim como as políticas de desenvolvimento regional anteriores, havia certo privilegio os interesses do capital (Souza, 2008; Abreu, 2001). Assim, Abreu especifica esses interesses nos projetos do “Brasil em Ação” tocantes ao Mato Grosso do Sul, a começar pelo Gasoduto Brasil-Bolívia que “desde os estudos da SUDECO, era colocado como uma condição importante para consolidação de um polo siderúrgico e petroquímico na cidade de Corumbá-MS” (ABREU, 2001, p.293).

Quanto a análise da Ferronorte e do porto de Sepetiba, o próprio programa declara o interesse de atender a necessidade de escoar a produção agrícola da região Centro-Oeste. Para Abreu:

Um outro exemplo, para desmistificar o projeto “nacional” e os eixos nacionais de integração e desenvolvimento propostos pelo *Brasil em Ação*, é a ferrovia Ferronorte. Ela foi idealiza pelo grupo Itamarati, do Sr. Olacyr de Moraes, tendo iniciado em 1991 [...] cumpre salientar que o objetivo do referido *eixo ferroviário* seria baratear os custos de transporte, de R\$ 80 para R\$ 64,00 conforme estimativa do Grupo Itamarati, para ampliar os lucros dos produtores de grãos, mas também de outros produtos decorrentes, principalmente, das agroindústrias do espaço *mato-grossense*, além de madeira e papel. (ABREU, 2001, p.295)

Apesar das críticas, há de se considerar as políticas do “Brasil em Ação” não se restringiram aos interesses do capital, pois o programa buscou-se também no âmbito das políticas sociais, e não das regionais, atender os interesses da população em geral. Em outras palavras, o programa contemplou áreas da saúde com reforço e reorganização do SUS – ReforSUS (investimento de R\$ 437,3 milhões) e de redução da mortalidade infantil (R\$ 1,9 bilhão); habitação como no programa Pró-Moradia (R\$ 1,652 bilhão); na educação com o Programa de Valorização do Magistério (R\$ 823 milhões) e Educação à distância (R\$ 76,2 milhões); além de outros setores. (BRASIL, 1998).

Diante dos efeitos da competitividade global surgida no pós-guerra fria, a política do “Brasil em Ação” se atentou em dotar aos setores produtivos uma infraestrutura que de fato atendia aos interesses do capital (como está implícito nos objetivos do próprio plano), mas que inseria o país no dinamismo da nova conjuntura econômica. Contudo, o que deve ser destacado do programa e do PPA 1996-1999, é a retomada da discussão acerca de políticas públicas de desenvolvimento regional, como aponta Freitas:

Depois de um longo período sem políticas de desenvolvimento regional no Brasil, os eixos nacionais de integração e desenvolvimento vieram para promover um novo debate e uma nova concepção do planejamento. Os instrumentos legais para a criação de tais políticas pautavam-se apenas nos planos orçamentários. Também foi concebida uma nova concepção de região de planejamento macro, ou seja, não se obedecia mais os limites das Unidades Federativas para a demarcação regional. Isso se deu por conta da real preocupação dessa proposta, qual seja, fomentar áreas produtivas que sejam integradas com as vias de escoamento para o mercado internacional. (FREITAS, 2012, p.71)

Tal fato fez com que o governo FHC avaliasse a política dos ENID como positivas, que segundo Nasser (2000) e Gartenkraut (2002), serviram de base para os estudos na constituição de novos eixos, em sua proposta de governo na candidatura de sua reeleição e no PPA 2000-2003.

2.8 Considerações Finais:

Do capítulo apresentado, mostra-se a partir do levantamento histórico das políticas de desenvolvimento que Getúlio Vargas inaugura as políticas de desenvolvimento regional no território do Mato Grosso do Sul, quando naquele período se discutia a necessidade do planejamento estatal (destaque para Gudin e Simonsen) e se rompia com princípios do liberalismo econômico na economia brasileira.

Foram criadas a Colônia Agrícola de Dourados (CAND) e o Território Federal de Ponta Porã, como uma forma de romper com o domínio da Companhia Matte Larangeira e permitir a colonização, ocupação e desenvolvimento do Oeste brasileiro. Dentro daquilo que se objetivava com essas políticas, pode-se considerar que elas foram bem-sucedidas, uma vez que a influência da Matte perdeu força na região e ocupou-se de maneira mais distributiva suas terras, colonizando-as.

Após esse período o mecanismo utilizado para o desenvolvimento regional que se seguiu foi através dos órgãos de desenvolvimento, principalmente a partir de superintendências, nesse perfil, para o Centro-Oeste viu-se que a SUDECO representou o principal órgão de atuação neste território. Diante disso, observa-se que o modelo seguido por essas instituições seguia o paradigma desenvolvimentista das teorias de desenvolvimento regional abordadas no capítulo anterior. No Mato Grosso do Sul, a atuação da SUDECO revela a aplicação desse modelo ao investir em infraestrutura de transportes, comunicação e energia, fomentando atividades “indutoras” principalmente as agropecuárias.

Outra concatenação entre as políticas pública e o modelo desenvolvimentista de desenvolvimento regional decorre da utilização de polos de crescimento, onde regiões (dada suas potencialidades) era escolhidas como “regiões planas” e concentravam grande parte dos investimentos. Com a crise do petróleo de 1974 e a sequência de problemas políticos e econômicos houve no fim dos anos 1980 a ascensão do modelo neoliberal. Conseqüentemente houve uma diminuição da interferência do Estado na economia e seu planejamento, assim os finais dos anos de 1980 e início dos anos 1990 a política estatal para economia se voltava muito mais para estabilização e combate a inflação do que para o planejamento do desenvolvimento entre os quais o regional.

Como consequência da falta de políticas de desenvolvimento regional desencadeou-se a “guerra fiscal” como alternativa seguida pelos Estados para tentar atrair investimentos inclusive sendo utilizada pelo Mato Grosso do Sul. A retomada da política de desenvolvimento regional ocorre com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) no governo FHC. As críticas que se recaem a ela é de que privilegiou-se o grande capital e os investimentos estrangeiros, ao indicar projetos e potenciais a serem explorados. Todavia o mesmo se aplica ao modelo anterior aplicado da SUDECO em que também beneficiava os grupos e os setores dominantes.

Nota-se também que há desde as políticas de desenvolvimento regional de Vargas até as políticas de Eixos, uma clara política impositiva, “de cima pra baixo”, onde o poder central determina os investimentos e os projetos a serem feitos (determinado em grande parte por

estudos técnicos ou elementos estratégicos) nas regiões, ao passo que se critica este perfil, pois entende-se que é possível a partir de interesses locais e de forma mais participativa produzir políticas de desenvolvimento regional, como será apresentado entre as políticas recentes levantadas no próximo capítulo.

3. “NOVAS” POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO MATO GROSSO DO SUL: PERSPECTIVAS E APONTAMENTOS CRÍTICOS

3.1 Introdução

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, na sua campanha para reeleição no pleito de 1998, que foi autorizada pela emenda constitucional nº16 de 1997, lançou o “Avança Brasil”, documento que pretendia apresentar suas diretrizes e metas em caso de reeleição. Fica evidente no documento a proposta de continuação do paradigma de “eixos”, iniciadas com o “Brasil em Ação”, como se extrai do seguinte excerto:

“Os projetos a serem desencadeados a partir de 1999 visam, fundamentalmente, contemplar os anteriores, constantes da primeira etapa do programa Brasil em Ação. Serão selecionados seguindo, a perspectiva de estrutura Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Procurar-se-á também, tirar o máximo proveito das complementariedades cada vez mais relevantes com as economias e os recursos naturais dos países vizinhos.” (CARDOSO, 1998, p. 36)

Nesse contexto de continuidade do modelo de “eixos” para o desenvolvimento regional, o presente capítulo terá como objetivo apresentar as políticas de desenvolvimento regional no Estado de Mato Grosso do Sul a partir dos anos 2000. Ademais, será realizada uma análise dessas políticas atuais, no sentido de identificar quais são suas as diretrizes principais e em que medida elas avançaram para além dos programas desenvolvimentistas. Por fim, busca-se discutir os avanços dessas políticas para além dos discursos institucionais e programáticos.

O capítulo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 analisa a continuação da política de “eixos” no governo FHC e as demais críticas doutrinárias que seguiram com o modelo (incluindo o “Brasil em Ação”); a seção 3 apresenta as políticas exercidas no estado a partir de 2003 no governo Lula com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), avançando até os trabalhos exercidos pela “nova” SUDECO criada em seu governo e transformada em autarquia no governo Dilma a partir do Decreto Presidencial nº 7.471/2011. A seção seguinte discute o que foi e o que está sendo feito pelos governos estaduais no recorte temporal do capítulo, apresentando programas como “MS 2020” e o “MS FORTE”, além do exercício ainda presente da guerra fiscal; por fim, a seção 5

apresenta as perspectivas gerais dessas políticas e os novos “paradigmas” que podem indicar os caminhos a serem seguidos pelos estudos e ações futuras acerca do MS.

3.2 Velhas e novas práticas da política regional no novo século

3.2.1 A continuação dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento com o Avanço Brasil (PPA 2000-2003)

Diante da necessidade de aprofundamento da política de desenvolvimento do PPA 1996-1999, o governo federal, em 1997, abriu licitação para contratar serviços de consultoria que resultou na formação do Consórcio Brasileira, formada pelas firmas Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores, Betchel International Incorporation e Banco ABN Amro, sob a supervisão das equipes do BNDES e do Ministério do Planejamento. O Consórcio então elaborou os Estudos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁵⁷, que segundo Nasser (2000) e Tavares (2016) tinha como objetivo inicial identificar as oportunidades de investimentos públicos e/ou privados nos setores essenciais para o desenvolvimento econômico e social nas zonas de influência dos Eixos.

Para tanto, esse estudo trouxe um novo recorte do território diferente do político-administrativo e daquele presente nos doze eixos do “Brasil em Ação”. A nova delimitação contava com nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (mapa 2). São eles: Sul; Sudoeste, Rede Sudeste; São Francisco; Araguaia-Tocantins; Oeste; Transnordestino; Madeira-Amazonas; e Arco Norte. Os eixos propostos nas análises do Consórcio foram incorporados ao programa de governo proposta por Fernando Henrique Cardoso para sua reeleição em 1998, que se denominava “Avanço Brasil”.

Gartenkraut foi o gerente geral do estudo e, em 2002, apresentou o “Relatório Técnico – Brasil: uma Análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003”, que englobava suas análises e os principais pontos dos Estudos elaborados pelo consórcio. Estes foram posteriormente aplicados no PPA. Para ele, “o principal produto do Estudo é um Portfólio de investimentos nos setores considerados essenciais ao desenvolvimento social e econômico dos Eixos” (GARTENKRAUT, 2002, p.22). Esse portfólio deveria ser implementado no período de 2000/2007, que incluía investimentos em quatro setores: a) infraestrutura econômica; b) desenvolvimento social; c) informação e conhecimento; e d) meio ambiente.

⁵⁷ O Estudo produziu 24 relatórios, sendo 8 preliminares, 4 semifinais e 12 finais, totalizando mais de 30 mil páginas submetidas aos contratantes.(GARTENKRAUT, 2002, p.22)

Segundo Souza (2008) e Gartenkraut (2002), o estudo do ENID foi encaminhado ao Congresso Nacional inserido no PPA 2000-2003 que compôs a Lei nº 9.989/2000, e o conceito de Eixo foi “utilizado de forma muito mais ampla do que no PPA de 1996/99” (NASSER, 2000, p.166). Ou seja,

A preocupação em reduzir as desigualdades regionais está presente em toda estratégia de Governo para os próximos anos, na medida em que o desenvolvimento sustentável exige o crescimento integrado de todas as regiões, sendo para isso necessário que a distribuição regional dos recursos seja diretamente proporcional ao grau de carência de cada uma dessas regiões. Daí a criação de um portfólio de investimentos públicos e privados dentro dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, muito dos quais estão contemplados os programas existentes no Plano Plurianual.(BRASIL, 2000, p.3)

Figura 3: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento PPA 2000-2003



Fonte: GARTENKRAUT (2002)

Pode-se afirmar que o PPA 2000-2003 seguia princípios do receituário neoliberal do consenso de Washington, no tocante a abertura do mercado, no direcionamento da economia voltada para exportação e na reforma do Estado. Essa reforma incluía privatizações e redução das despesas públicas. Tal fato fica evidente logo nos dois primeiros pontos das “diretrizes estratégicas e macroobjetivos” propostos pelo plano.

A economia brasileira se defronta com um novo padrão de desenvolvimento baseado no aumento da competitividade sistêmica da economia e das empresas através da modernização do seu parque produtivo, e na integração mais equilibrada com o mercado externo, mediante a ampliação das exportações e dos investimentos produtivos. Para criar condições macroeconômicas necessárias, é preciso consolidar o processo de estabilização econômica. O saneamento patrimonial e financeiro do setor público é fundamental para a consolidação deste processo e persistirá até a plena recuperação da sua capacidade de investimentos. A adoção de um novo modelo de desenvolvimento para o País, em bases sustentáveis, requer uma revisão do papel do Estado. Este deve fortalecer-se como indutor do crescimento e regulador das atividades, sobretudo as transferidas ao setor privado. (BRASIL, 2000, p.2)

Da mesma forma, quanto ao desenvolvimento regional, o PPA tomou como uma das diretrizes “dar prioridade aos investimentos de maior potencial de participação privada” (BRASIL, 2000, p.2).

Dentro das delimitações geográficas estabelecidas pelo Estudo e o PPA, o Mato Grosso do Sul esteve inserido em dois eixos, sendo eles o Oeste e o Sudoeste. Nesta divisão as cidades de Corumbá e Campo Grande estavam inseridas no eixo Oeste e Dourados e Três Lagoas na Sudoeste. Desse recorte, Souza (2008) argumenta que não havia inicialmente dentro dos projetos o Eixo Sudoeste, embora as realidades socioeconômicas e de infraestrutura das suas regiões abarcadas (Oeste de São Paulo e do Paraná e Leste de Mato Grosso do Sul) apresentassem distinções as demais presentes nos eixos próximos, inclusive o Oeste.

Depreende-se das análises de Souza (2008) e Gartenkraut (2002) e da proposta de Cardoso (2008) que o eixo Sudoeste se associava a Rede Sudeste, que adentra na estratégia de difusão de competitividade e na consolidação de um setor terciário avançado.

O eixo Oeste, por sua vez, se associava ao eixo Araguaia-Tocantins, com enfoque na integração de infraestrutura, expansão agrícola e agroindustrial. Em outras palavras, o diagnóstico global da região Centro Oeste presente no estudo era de que essa região carecia de infraestrutura de transporte e redução de seus custos à produção.

No planejamento orçamentário do PPA 2000-2003, as obras de infraestrutura de transportes do Mato Grosso do Sul foram discriminadas no “Corredor Sudoeste”. Entre elas, destacam-se: recuperação do trecho ferroviário Corumbá (MS) – Bauru (SP) (R\$ 988.140.000,00); Construção de ponte rodoviária sobre o Rio Paraná entre Três Lagoas e Jupiá (SP) (R\$ 117.600.000,00); além de adequações de travessias e anéis rodoviários em Campo Grande, Dourados, Ponta Porã e Sidrolândia (BRASIL, 2000).

A infraestrutura energética do Estado também foi contemplada no PPA com a implantação de usinas hidrelétricas, linhas de transmissão de energia e usinas termelétricas. Com relação a esta última, seis foram implantadas no Estado.

Apesar desses investimentos pontuais em infraestrutura no Estado, a proposta do “Avança Brasil” era de dar continuidade aos projetos do “Brasil em Ação”, ou seja, as três grandes ações, denominados por Souza (2002) de “Projetos Estruturantes em Mato Grosso do Sul”, foram: a FERRONORTE, o gasoduto Brasil-Bolívia (GASOBOL) e a hidrovía Tietê-Paraná.

A Ferronorte opera desde 2008 sobre o nome América Latina Logística Malha Norte S.A, por concessão deliberada da ANTT, com atuação em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, somando 500 km de extensão de linha (ANTT, 2008)

As críticas que recaem sobre a ferrovia (apresentadas no capítulo anterior), em geral identificam o projeto como algo que atendia o interesse do capital privado, dos grandes agricultores e em grande medida do Grupo Itamarati e de grupos internacionais. Quanto a sua operacionalidade, Souza (2008) destacou que no ano de 2001 a ferrovia já transportava 30% da produção de soja e farelo do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, num percurso de 1.300km entre Alto Taquari e o porto de Santos em quatro trens com 42 vagões cada. Todavia, essa operacionalidade atendia sobretudo os interesses de companhias agroindustriais, em especial empresas multinacionais como Cargill, ADM e Bunge que já detinham na época terminais ferroviários nela, ao mesmo tempo que detinham 60% da safra brasileira de Soja (SOUZA, 2008).

Quanto ao gasoduto Brasil-Bolívia, o supramencionado autor apresenta que “o GASBOL vai resultar num aumento considerável da oferta de energia, favorecendo a implantação industrial.” (SOUZA, 2008, p.53). Em sentido convergente, Lamoso enaltece a importância do gasoduto para o desencadeamento da indústria mineradora em Corumbá:

A exploração do minério e a exportação do produto com beneficiamento primário é possível desde antes da Segunda Guerra Mundial, mas a verticalização da atividade, com a implantação de um polo siderúrgico precisa de um fornecimento de energia em maior volume e com garantia de fornecimento regular. A verticalização tornou-se possível a partir da construção do gasoduto Bolívia-Brasil (inaugurado em fevereiro de 1999). (LAMOSO, 2001, p.267)

A importância dessa indústria e da demanda por energia se refletem nos dados econômicos recentes de Corumbá. Segundo a Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Indústria e Comércio do município, os principais produtos, em milhões de dólares, exportado pela região de Corumbá em 2014 foram “minérios de Ferro não aglomerados e concentrados”

num total de US\$ 468.978.261,00 (80,98%) e “Outros Minérios de Manganês” US\$ 51.650.406,00 (8,92%). No mesmo período o principal produto importado foi o “gás natural no estado gasoso” que somou US\$ 3.544.306.510,00, o que corresponde a quase cem por cento das importações do município. (CORUMBÁ, 2015).

Ademais, os resultados alcançados reforçam a percepção da existência dos efeitos de encadeamento que poderiam ser causados no Estado, conforme destacado por Abreu e Silva:

Ainda em relação a passagem dos dutos pelo estado induzia que as indústrias que fossem instaladas/implantadas do eixo do gasoduto tornariam-se mais competitivas. Sendo assim, o gasoduto passaria a ter uma sinergia com outros projetos como é o caso do polo gás químico. (ABREU & SILVA, 2005)

A crítica acerca da Hidrovia Tietê-Paraná desenvolvida na política de eixos se refere ao fato de que ela consistia na construção de uma nova hidrovia, mas na desobstrução dá já existente. Ou seja, “trata-se de uma operação de transformações do ambiente natural em consonância com as necessidades impostas pelo desenvolvimento econômico” (SOUZA, 2008, p.57). Para Souza (2008), o meio ambiente sofreria graves intervenções buscando atender as demandas econômicas.

O mesmo se revela na crítica acerca da construção das usinas energéticas, uma vez que houve uma série de embates entre ambientalistas e entidades locais interessadas na construção dessas usinas à exemplo de Corumbá e Três Lagoas. No entanto, no período em que vigoravam as políticas do PPA 2000-2003 ocorreu a crise do setor elétrico, popularmente denominada de “Apagão”⁵⁸. Segundo Souza (2008) e Goldenberg & Prado (2003), o governo atribui o fato a não implementação das novas usinas.

Nesse contexto, segundo Souza (2008), FHC entrevistou diretamente na instalação da usina termelétrica de Corumbá (Termocorumbá), dizendo ser “antipatriótico” em um cenário de “fome de energia” obstruir o empreendimento, que em maio de 2001 teve seu licenciamento ambiental assinado. A construção das termelétricas, em especial a Termocorumbá, segundo Lamoso (2001), consistia em uma necessidade para se operar a distribuição e comercialização do gás natural do Gasoduto Brasil-Bolívia e para sustentar a implantação do polo siderúrgico de Corumbá. De acordo com Abreu e Silva:

No caso de Mato Grosso do Sul, a implantação das termelétricas representam um conjunto de transformações que foram induzidas após a passagem dos dutos do

⁵⁸ Para evitar esta perspectiva de uma crise elétrica ainda pior, foi implementada entre 1º de junho de 2001, a 1º de março de 2002, o racionamento de energia, com a meta de economizar 20% de energia elétrica. Esse fato obrigou o governo FHC a dar explicações à sociedade sobre o que estava acontecendo e justificar as perdas e danos causados a todos. (GOLDENBERG & PRADO, 2013, 231)

GASBOL pelo estado, que passaria a contar, em um curto espaço de tempo, com energia em abundância. (ABREU & SILVA, 2005)

O exemplo das ações dos programas contidos nos PPA's 1996-1999 e 1999-2002, as experiências em Corumbá estão em linha com a crítica de que os programas pautados nos "Eixos" não traziam grandes diferenças em relação aos programas "polos", uma vez que se vislumbrava criar ali um polo industrial siderúrgico, dado que a exploração e exportação de minério de Ferro na região era possível desde antes da Segunda Guerra Mundial. Não obstante, a verticalização da atividade dependeria de um fornecimento de energia em maior volume (LAMOSO, 2001). Então, as ações do governo no período foram mais direcionadas para a consolidação do polo, do que para um desenvolvimento integrado.

Da mesma forma, o apoio governamental a mineração, aos projetos de implantação das atividades minero-siderúrgicos e petroquímico em Corumbá. Portanto, se o tema eixos de desenvolvimento e integração é colocado como novidade em relação aos polos, em termos de intervenção espacial os projetos são praticamente os mesmos. Neste sentido, não há nenhuma diferença quanto ao seu conteúdo, em ambos os casos o capital detém a primazia. (SOUZA, 2008, p.108)

A mesma crítica pode ser aplicada às intervenções nas outras regiões do estado, que se pautaram em grande medida no investimento em infraestrutura buscando aprimorar "polos" agrícolas e agroindustriais. Agora, se em termos de "conteúdo" os planos tem pouca diferença, na forma de atuação houve alterações significativas, entre as quais destacam-se: a divisão geográfica da aplicação das ações, que não seguiam restrições espaciais, ou seja em que investimentos em uma região(eixo) surtiria efeito em outra distinta.

Em outras palavras, o modelo de desenvolvimento do "eixo" buscou contemplar um desenvolvimento integrado, com criação de corredores (MAPA 1 e 2) que buscaram competitividade e eficiência, principalmente na logística e na produção. Neste sentido, convergiam com as reformas do Estado, com privatizações, concessões e investimentos em logística, buscando atender o setor privado.

Outro fato que se destaca é que se buscou também nas políticas de "eixos" eficiência dos gastos e de fiscalização das obras, conforme demonstram Nasser (2000) e Gartenkraut (2002), convergindo com a inclusão desses programas dentro de um plano orçamentário constitucionalmente previsto, que são os Planos Plurianuais (Uderman, 2007; Gartenkraut, 2002). Segundo UDERMAN (2007, p.6) "os PPAs inauguraram a modalidade de planejamento indicativo".

3.2.2 O governo Lula: Política Industrial x Política de Desenvolvimento Regional

Segundo BRESSER PEREIRA (2012), em meados da década de 1990 o governo obteve sucesso na implementação do Plano Real, quando FHC ainda era Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Porém, após ter sido eleito presidente, ele adotou uma série de práticas de cunho neoliberal. Assim, “a corrente neoliberal, que foi dominante, deu prioridade a estabilização dos preços, definiu altas taxas de juros, valorizou o real e não ofereceu incentivos diretos para o setor industrial.” (BRESSER PEREIRA, 2012, p.818).

Em decorrência dessas políticas se beneficiaram a grande burguesia industrial e as instituições bancárias, principalmente a partir dos processos de privatizações e da abertura comercial voltada para o mercado externo. Todavia, outras políticas adotadas não foram bem recebidas, como esclarece Boito Jr:

Já indicamos que a grande burguesia industrial usufruía dos demais aspectos do modelo neoliberal. Os grandes bancos são também seus aliados. Mas ela resistiu à política de juros e a política de abertura, procurado negociar os termos do predomínio das finanças. Durante o primeiro governo FHC, a Federação Paulista das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), secundada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) vocalizou a insatisfação desse setor. Os grandes industriais contaram, nesse seu protesto, com o apoio da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da corrente majoritária do Partido dos Trabalhadores, principalmente de sua seção paulista. A CUT, dirigida por uma nova aristocracia do trabalho representada por trabalhadores da indústria automotiva, do setor petrolífero e dos bancos, aspirava, apesar dos protestos da minoria da esquerda da central, à ressurreição do velho desenvolvimentismo. (BOITO JR, 2006, p.248)

Após uma década de políticas neoliberais, autores como Lamoso (2012) e Sícsú (2005) apontam que o país apresentava uma série de problemas políticos e econômicos, entre os quais, a estagnação econômica, a desnacionalização de seu parque industrial, o aumento da violência urbana e a precariedade dos serviços públicos, entre outros. Diante dessa conjuntura, ascendeu ao poder o Partido dos Trabalhadores como uma alternativa ao modelo neoliberal.

No entanto, o primeiro mandato de Lula (2003-2006) viveu a seguinte dicotomia:

Por um lado, vários membros do PT e intelectuais de esquerda pressionaram o governo no sentido de mudar o modelo macroeconômico herdado da administração Fernando Henrique Cardoso, o qual se baseava no tripé superávit primário-metas de inflação-câmbio flutuante. Por outro lado, membros da equipe econômica do governo – tanto no Banco Central como, até pouco tempo atrás, do próprio Ministério da Fazenda – e economistas ligados direta ou indiretamente ao mercado financeiro pressionavam o

governo no sentido de complementar as reformas de caráter liberal-ortodoxos [...] (DEZORDI & OREIRO, 2006, p. 17)

Assim, conforme afirmam Cano (2010) e Belluzzo (2003), Lula preservou em seu primeiro mandato as políticas econômicas embasadas no Consenso de Washington, atendendo os interesses desses agentes do próprio governo e de economistas ligados ao mercado financeiro. Por outro lado, Lula nesse período buscou também “reverter o desmonte do Estado através da implementação de políticas de planejamento de médio e longo prazo, colocando em vigor a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)” (LAMOSO, 2011, p.132)

Neste sentido, a PITCE consistia em um “esforço de conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologias aos produtos brasileiros” (CANO, 2010, p.8), construída a partir da percepção da complexidade da estrutura produtiva do país. Esta política enfrentou entraves consequentes dos desmontes do Estado no regime neoliberal.

Bem recebida por muitos, a implementação da PITCE teve, no entanto, que enfrentar muitas dificuldades, entre elas a herança herdada dos anos 1990, quando foram extintas ou esvaziadas muitas das instâncias de coordenação e de planejamento que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização; conselhos interministeriais, órgãos de planejamento, etc. (CANO, 2010, p.7)

A PITCE deve ser entendida como uma política industrial e não regional, como se interpreta dos estudos de Cano (2010), Iacomo (2007) e Lamoso (2010). Porém, o paradigma trazido com ela inaugura as políticas públicas com enfoque na inovação e difusão de tecnologia, que entre suas linhas de atuação “tem-se o fortalecimento de pequenas e médias empresas via Arranjos Produtivos Locais (APL’s)” (IACOMO, 2007, p.41). Esse modelo repercutiu nas políticas recentes de desenvolvimento regional brasileiras, tornando-se um dos escopos principais das ações do tipo no governo Dilma o incentivo à arranjos produtivos locais.

No governo Lula, o problema da desigualdade regional foi tratada no PPA 2004-2007, denominado “Brasil de Todos”. Em seu “Megaobjetivo II (dimensões econômica, ambiental e regional)”, havia o diagnóstico de uma geografia econômica e populacional desequilibrada, com regiões com capacidade reduzida de competir com regiões mais dinâmicas. Diante do diagnóstico, o governo propôs contemplar especialmente as potencialidades econômicas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, estabelecendo as seguintes diretrizes:

O desenvolvimento regional, numa perspectiva nacional, não pode prescindir de uma profunda reformulação dos atuais instrumentos de atuação regional, Fundos Constitucionais, Agências Nacionais, todos exclusivamente voltados para as regiões

Norte, Nordeste e Centro-Oeste. É crucial a adoção de instrumentos que permitam uma atuação do território visto de forma integrada e o equacionamento dos problemas das desigualdades sociais e econômicas dos espaços, numa perspectiva que abranja o conjunto do território nacional, nas diversas escalas: nacional, macrorregional, sub-regional, local. O primeiro passo será a consolidação da proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que acompanha a proposta de Reforma Tributária, em tramitação no Congresso Nacional. (BRASIL, 2003, p.100)

A partir da análise do PPA 2004-2007, assume-se como verdadeira a afirmação de Coelho (2017) de que no campo da política regional a situação parecia promissora. Nesse sentido, o mesmo autor salienta as escolhas de Ciro Gomes como Ministro da Integração Nacional (MI) e de Tania Barcelar Araújo para assumir a pasta da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério e coordenar a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A partir desse escopo político elaborou-se o plano em 2003, que apresentava três propostas-chaves consonantes com PPA vigente à época, a saber: a) a (re)criação de novas agências de desenvolvimento regional (SUDAM, SUDENE e SUDECO); b) reorientação dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO, FNE); e c) a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). (BRASIL, 2003b)

Conforme o PNDR proposto, a sua efetivação dependeria “da sinergia entre atores públicos e privados e da convergência de ações entre órgãos de governo em todos os níveis.” (BRASIL, 2003b, p.19). Entretanto, essa sinergia acabou não acontecendo, pois o cenário que se sucedeu foi adverso, uma vez que o plano só foi instituído quatro anos depois de apresentado (Decreto nº6.047/2007).

Cenário similar de adversidade observou-se na tentativa de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), proposto pela PEC nº41/2003. Conforme Klink (2013) e Coelho (2017) a criação do fundo foi barrada pelos Estados contrários a ele por preferirem a transferência direta de recursos sem interferência ou vinculação dada pelo governo federal e por optarem em persistir na “guerra fiscal” como mecanismo de atração de investimento. A situação de criação do fundo permanece estagnada, uma vez que foi novamente proposta no projeto de Lei nº 375/2015 já na segunda gestão Dilma Rousseff, e se encontra inerte na pauta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desde novembro de 2015⁵⁹.

Quanto as superintendências, em 2007 houve a recriação das superintendências da SUDAM e a SUDENE e, em 2009, a SUDECO iniciou suas atividades com a aprovação de sua lei regulamentar.

⁵⁹ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>

A partir desse aparelhamento institucional do fim do primeiro mandato do governo Lula, o novo PPA (2008-2011), agora já no segundo mandato do presidente Lula, incorporava como foco do Governo Federal o “enfrentamento das desigualdades regionais” e de que qualquer desigualdade. Nesse sentido, o PPA ressalta que para o desenvolvimento regional, “a atuação do Governo Federal abrange um amplo espectro de iniciativas, abarcando desde ações do Ministério da Integração Nacional (MI), até ações implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)” (BRASIL, 2007b, p.101). Sendo assim, no referido plano ficava a cargo do Ministério da Integração Nacional a responsabilidade pela instituição e efetivação do PNDR, a recriação das superintendências e o aumento dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Todavia, os desdobramentos novamente não aconteceram conforme o previsto. Primeiramente, porque o PNDR “continuou sem instrumentos substantivos de execução, do ponto de vista orçamentário, institucional e organizacional.” (COELHO, 2017, p.65). A análise de Klink (2013) corrobora essa interpretação, ao apontar que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado também em 2007 se sobrepôs ao PNDR e, em segundo lugar, porque as superintendências apresentaram tímida valorização no segundo governo Lula, sendo que sua política regional passou então a concentrar-se em arranjos produtivos locais.

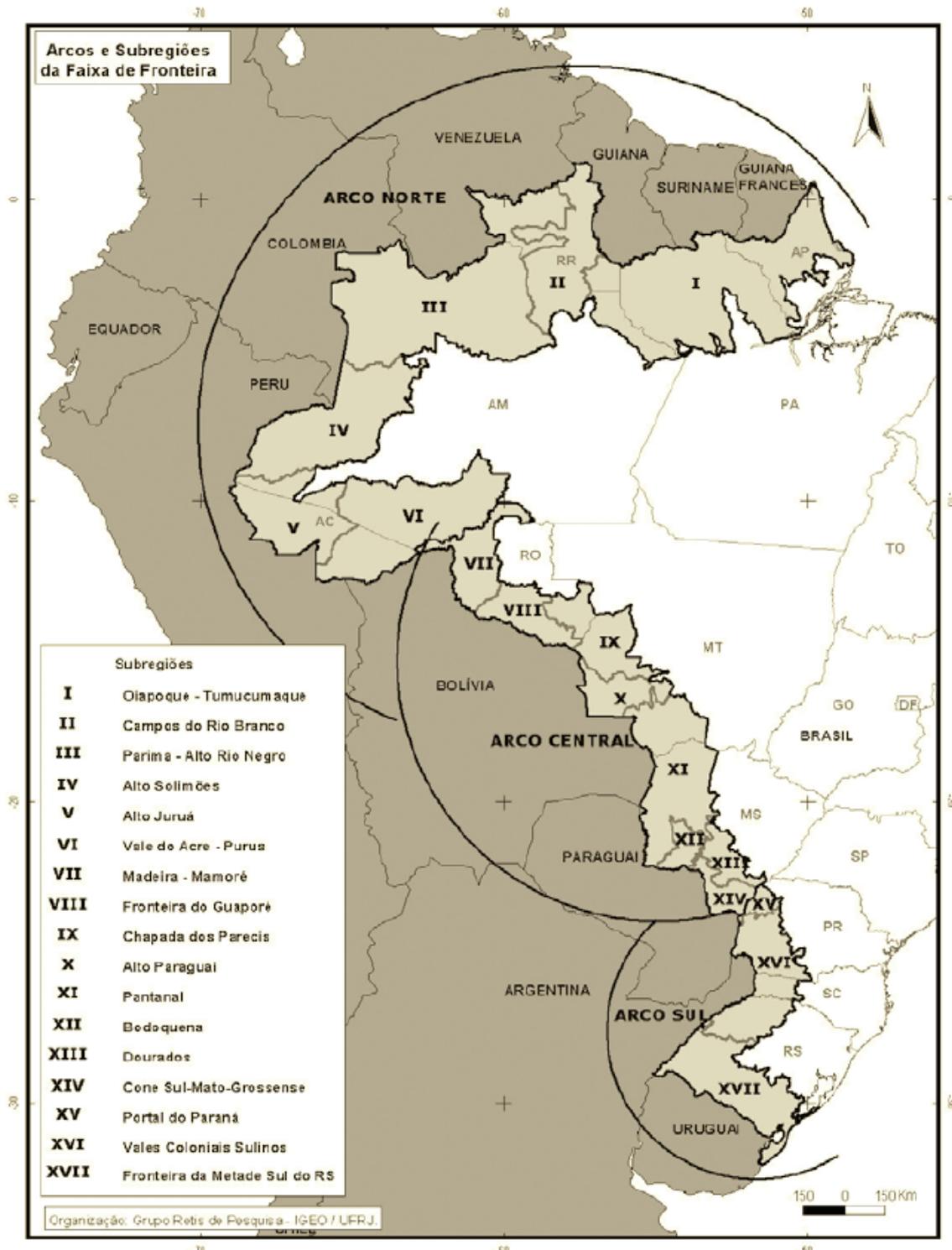
Na verdade, a segunda gestão não trouxe inovações para a política regional. As superintendências de desenvolvimento regional caminhavam vagarosamente, sem quadros técnicos, orçamento, infraestrutura ou clareza sobre o papel institucional. A proposta de reforma tributária estendeu-se pelos quatro anos do segundo governo Lula, sem avanços concretos em relação ao fim da guerra fiscal ou à criação do FNDR. Ao longo do segundo governo Lula a pasta regional do MI continuou sofrendo de carência crônica de recursos, o que a obrigou a manter sua terapêutica homeopática nas intervenções de política regional, concentrando-se no fortalecimento institucional de mesorregiões e no apoio de APL selecionados. (COELHO, 2017, p.79)

Nesse período, alteraram também as diretrizes políticas, a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional lançou os programas PROMESO (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais); CONVIVER (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido); reformulação ao PDFF (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira) PRODUZIR (Programa Organização Produtivo de Comunidades); PROMOVER (Programa de Promoção e Inserção de Sub-Regiões).

Todas elas abrangiam (alguma tendo como principal enfoque) Arranjos Produtivos Locais, para Mato Grosso do Sul, apenas o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira exerceria influência no Estado dentro das programações. Este programa se dividia em três Arcos

subdivididos em dezessete Sub-Regiões, das quais quatro eram inerente ao Mato Grosso do Sul, a ver: XI Pantanal; XII Bodoquena; XIII Dourados; XIV Cone Sul-Mato-Grossense, todas no Arco Central, conforme dispõe o mapa abaixo:

Figura 4 Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: BRASIL (2009, p.33)

Para a região do Pantanal o programa compreendia a baixa diversidade produtiva e a falta de uma cadeia produtiva da pecuária (principal atividade da região) são os principais problemas a serem enfrentados na região, enquanto recomenda o turismo ecológico como a melhor opção para se preservar a riqueza ambiental local e promover o desenvolvimento (BRASIL, 2007b). Em sentido parecido se avaliou a sub-região da Bodoquena, pois o programa aponta a baixa especialização produtiva como principal entrave ao desenvolvimento e indica o turismo como principal potencialidade para o desenvolvimento da região.

Nas duas outras regiões, o PDFF apresenta como principal problema e desafio a associação da região com o narcotráfico e contrabando, porém indica que é uma das regiões mais ricas do Brasil por sua agricultura, nesse sentido sugere a verticalização da indústria agropecuária.

Em termos nacionais, no final do governo Lula, já com a substituição do paradigma de desenvolvimento regional de um modelo “pró desenvolvimentista” para um de Arranjos Produtivos locais levaram ao seguinte cenário:

Atualmente, o levantamento aponta para a existência de 958 APL's no Brasil. Destes, 567 estão no setor primário, o que corresponde a grande maioria dos arranjos do país (59%). Noutro extremo existem apenas 47 arranjos no setor terciário, correspondendo a apenas 5% do total. No setor secundário, principal foco desta análise, existe 344 APL's, um pouco mais de 1/3 (36%), sendo que a grande maioria, respectivamente, 178 (19%) e 109 (11%), enquadram-se como sendo aglomerado de baixo conteúdo tecnológico e de média-baixa tecnologia. Apenas 29 aglomerados enquadram-se como sendo de média-alta tecnologia e apenas 28 como sendo de alta intensidade tecnológica. Ou seja, os aglomerados de média-alta tecnologia junto com os de alta intensidade tecnológica perfazem juntos apenas 6% do total dos arranjos brasileiros. (COSTA, 2010, p. 133)

A partir das inferências dos autores apresentados e da análise documental realizadas neste tópico, leva-se a concluir que a política de desenvolvimento regional proposta inicialmente pelo governo do presidente Lula não foram bem-sucedidas, principalmente no plano institucional com estacionamento das novas superintendências, da proposta do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e da implantação do conteúdo programático do PNDR. De tal forma, que acabou sendo substituída por uma programação pautada em grande medida na promoção de inovação, transmissão tecnológica e de Arranjos Produtivos Locais, que já vinha sido implementadas nas políticas industriais.

3.2.3 Governo Dilma e a proposta do Desenvolvimento Regional por Arranjos Produtivos Locais

Essa perspectiva pautada na inovação e nos arranjos produtivos locais é incorporada formalmente ao desenvolvimento regional no PPA 2012-2015 do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Neste plano plurianual, o desenvolvimento regional foi inserido no tópico “Programa: 2029- Desenvolvimento Regional, Território Sustentável e Economia Solidária”, sendo que nele o “objetivo 0789” deixa evidente a tentativa de reformulação da Política de Desenvolvimento Regional. Destaca-se a realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) “que teve como objetivo discutir de forma participativa os princípios e as diretrizes que orientarão a reformulação da nova política” (BRASIL, 2014, p.182).

Em outras palavras, é possível observar nesse plano a tentativa de trazer a discussão do desenvolvimento regional para uma pluralidade de agentes, desconcentrando-a das mãos do governo. Assim:

Além dos atores tradicionalmente envolvidos com o tema, como é o caso das instituições governamentais, empresariais, e técnico-científicas, a CNDR teve como principais beneficiários os diversos segmentos da sociedade civil usualmente excluídos (centrais de trabalhadores, movimentos sociais, e organizações não governamentais) do debate sobre o desenvolvimento regional. (BRASIL, 2014, p.182)

Segundo o relatório de avaliação do PPA (2014), participaram mais de 13.000 pessoas de diversos segmentos durante toda a etapa que contou com conferências nas 27 unidades federativas. Esse modelo de construção política segue o que Corrêa (2009) apresenta como uma articulação entre políticas “*top down*” com projetos “*bottom up*”, ou seja, políticas do governo federal a partir de projetos dos agentes locais, “visando a um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos.” (CORRÊA, 2009, p.23).

Esse paradigma recebe diferentes denominações e contempla mais de uma corrente, desde “desenvolvimento territorial”, “sistema de produção local/regional”, “economias de aglomeração” ou “clusters”, que segundo Corrêa (2009) e Fochezatto (2010) retoma aspectos Marshallianos, de aglomeração, dos distritos industriais, da presença de externalidades, como também incorporam alguns ensinamentos das teorias do Polo de Perroux e dos efeitos de encadeamento de Hirschman.

Nota-se, no entanto, que diferente das teorias do polo e de encadeamento, a organização das firmas (ou atividades econômicas) em aglomerados regionais buscariam formar redes de cooperação, indo além da compra e venda de “inputs” e “outputs”, como se pensava em um efeito de encadeamento gerado por uma indústria motriz em outras motoras. Neste sentido,

De um lado, a proximidade física das empresas propiciaria o surgimento de externalidades, pecuniárias e tecnológicas, dentre as quais se destacariam a existência de um mercado de trabalho especializado; a existência de *linkages* entre produtores, fornecedores e usuários; e a existência de *spillovers* tecnológicos. De outro, a proximidade física e cognitiva criaria condições para uma interação cooperativa. Através de redes horizontais, as firmas poderiam, coletivamente, atingir economias de escala acima da capacidade individual de cada empresa; realizar compras conjuntas de insumos; atingir escala ótima no uso de maquinaria (notadamente, equipamentos especializados); realizar marketing em conjunto; e combinar suas capacidades de produção para atender pedidos de grande escala. (CROCCO, 2003, p.7)

Conforme demonstram Crocco (2003) e Focchezatto (2010), o modelo contempla o papel do conhecimento e da informação, em que ideias e informações são compartilhadas numa busca coletiva de crescimento e desenvolvimento das firmas. O que diferentemente da grande firma fordista (algo essencial na teoria e políticas embasadas nos polos de crescimento) privilegiaria pequenas empresas, pois “a coletividade de empresas pequenas interdependentes, em que a informação circula mais fluidamente, ocasionando novos conhecimentos e inovações, acaba gerando economias externas positivas e retornos crescentes” (FOCCHIZATTO, 2010, p.174)

Esse paradigma advém de estudos teóricos e empíricos como na Europa (Terceira Itália) e nos Estados Unidos (Vale do Silício). Não obstante, a aplicação deste tipo de desenvolvimento se deu com algumas diferenças no Brasil:

Dentro do contexto brasileiro, começou a haver uma série de ações de políticas públicas na direção de políticas territoriais [...] Para além dessas políticas, as ações no Brasil tomaram um escopo mais amplo e as políticas territoriais passaram a incorporar a perspectiva de combater a pobreza em espaços deprimidos do país, considerando-se este tipo de concepção (CORRÊA, 2009, p.28)

Neste sentido, é possível identificar que dentre os objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015 estavam a institucionalização e o fortalecimento da Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais; o desenvolvimento de sistemas locais e regionais de inovação e projetos de incorporação e difusão de tecnologias; a implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva; e a consolidação de um modelo de governança territorial baseado na gestão social com o compartilhamento entre poder público e sociedade civil organizada. (BRASIL, 2014)

Em termos numéricos, o governo anunciou em 2015 que,

“Agrupamentos de empresas que têm por objetivo melhorar o desempenho produtivo, os 677 arranjos produtivos locais (APLs), presentes em 2.175 municípios brasileiros, são responsáveis por mais de 3 milhões de empregos diretos em 59 setores da economia brasileira. Os dados são da Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior.” (BRASIL, 2015)

Nota-se que no último Plano Plurianual apresentado (2016-2019) o governo Dilma deu bastante relevância ao “desenvolvimento regional e territorial”, ao menos, é o que se percebe da divisão de alocação de recursos apresentados pelo Plano divididos em temas (Desenvolvimento Regional e Territorial; Defesa Nacional; Política Nuclear; Política Externa; e Demais), em que o desenvolvimento regional e territorial teria a maior parcela de recursos destinado dentro desses temas com o valor percentual de 78% (R\$ 256 bilhões) (BRASIL, 2015b)

Nota-se que no discurso apresentado no Plano um enfoque ao social na destinação desses recursos, todavia como planejamento econômico no campo, o que se destaca são as propostas de fomento e apoio à arranjos produtivos locais em diversos setores produtivos como mineração⁶⁰, indústria⁶¹, agropecuária⁶² e tecnologia⁶³.

Neste sentido, observa-se que as perspectivas para as políticas de desenvolvimento regional, na esfera federal, seguiriam nos próximos anos, nesse sentido de promoção e fomento desses e de novos arranjos produtivos locais. Todavia, ainda que este último PPA tenha sido sancionado, pela Lei nº13.397/2016, após o processo de impedimento da presidente Dilma, no decurso do seu segundo mandato, vê-se em risco essa perspectiva, uma vez que o seu sucessor,

⁶⁰ A informalidade e os padrões operacionais insatisfatórios em relação à proteção ambiental e à segurança do trabalho se destacam como os principais problemas do segmento, trazendo consigo a impossibilidade de acesso a qualquer tipo de apoio oficial. O objetivo “Promover o desenvolvimento da pequena e média mineração por meio de ações de extensionismo mineral, formalização, cooperativismo e arranjos produtivos locais” possui metas e iniciativas que visam à melhoria desse quadro. (BRASIL, 2015b, p.134)

⁶¹ No sentido de restabelecer os padrões de produtividade e competitividade das indústrias brasileiras foram propostas os Objetivos de “Elevar a competitividade, a qualidade e a produtividade da indústria brasileira por meio do investimento, da melhoria dos processos produtivos e da modernização do parque industrial” e de “Apoiar os Arranjos Produtivos Locais para o adensamento das cadeias produtivas nacionais”. (Idem, p.170)

⁶² Promover a incorporação de soluções inovadoras pelas cadeias e arranjos produtivos da agropecuária para aumento da produtividade, competitividade e sustentabilidade. (Idem, p.178)

⁶³ As principais estratégias relacionadas ao tema são o fomento à criação de aplicativos de utilidade pública como forma de propiciar o acesso a serviços como Ensino a Distância (EAD), a telemedicina e a participação social, que serão disponibilizados gratuitamente à população, e a implantação de arranjos produtivos locais voltados à produção de conteúdos digitais. (Idem, p.128)

tem assumido um modelo que prioriza o afastamento do Estado do planejamento e participação econômica.

3.3 Análise das políticas públicas de desenvolvimento regional para o Mato Grosso do Sul pós 2003

3.3.1 As políticas federais para o Centro-Oeste: A PEDCO e a nova SUDECO

Conforme se demonstrou em tópico anterior, dado os problemas institucionais e políticos, as propostas pertinentes ao desenvolvimento regional como a criação das superintendências, os fundos de financiamento e instituição do PNDR encontraram nos primeiros anos do governo PT entraves e obstáculos, o que determinou o atraso na implementação das propostas.

O mesmo ocorreu com relação as propostas de desenvolvimento do Centro-Oeste. Neste caso vale destacar que o plano mais complexo de desenvolvimento para região, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO 2007-2020), foi apresentado pelo Ministério da Integração Nacional apenas em 2007 e a recriação da SUDECO (que já constava no PNDR) teve sua lei regulamentada apenas em 2011.

O plano supramencionado dividiu a região centro-oeste em sub-regiões. O Mato Grosso do Sul foi dividido em 8, a saber: Alto Pantanal; Norte; Bolsão; Central; Sudoeste; Grande Dourados; Leste; e, Sul Fronteira. O plano ainda elencou no Centro-Oeste as áreas mais pobres, com menor renda: nos espaços do “Oeste de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com grande parte do Pantanal, sudeste de Mato Grosso do Sul, nordeste de Mato Grosso e pequena faixa do centro do Estado, e grande parte do norte e nordeste de Goiás” (BRASIL, 2007, p.136).

De forma sistemática, o documento do plano apresenta as potencialidades e os pontos de estrangulamentos para, em seguida, apresentar as estratégias de desenvolvimento com as propostas de ações. Destaca-se a percepção de que o Centro-Oeste apresenta elevada produtividade agrícola “dentro da porteira”, ao mesmo tempo em que “padece de grandes restrições logísticas para alcançar os mercados consumidores” (BRASIL, 2007, p.133), e de que a região carecia de diversificação produtiva e adensamento de suas cadeias produtivas.

Apesar de sinais incipientes de diversificação da estrutura produtiva, acompanhado de beneficiamento de produtos agropecuários, o dinamismo da economia do Centro-Oeste ainda decorre fundamentalmente do setor primário, principalmente a moderna agricultura de grãos e a pecuária de corte. Ainda é bastante limitada a diversificação

produtiva e o adensamento das cadeias produtivas, com baixa agregação de valor dos produtos. Além do crescimento da participação da agropecuária no PIB regional, registrado nos últimos anos, a estrutura do setor industrial também evidencia uma grande concentração em poucos gêneros e, no geral, de valor agregado. (BRASIL, 2007, p.134-135)

A especialização agropecuária ocupou grande parte das análises do PEDCO, tanto no que se refere aos aspectos apresentados como “oportunidades” quanto naqueles identificados como “ameaças”. Em oportunidades destacaram-se os aspectos externos, especialmente na possibilidade de sucesso das negociações na OMC que levariam à uma redução das barreiras alfandegárias dos produtos agropecuários, a crescente demanda mundial por alimentos⁶⁴ e os movimentos de integração regional e acordos multilaterais (Mercosul, IIRSA, BRICS). Quanto as ameaças destacaram-se as oscilações e o declínio do preço das commodities, a concorrência de países do Mercosul, o controle monopolístico da tecnologia, os riscos ambientais, de pragas e epidemias. Partindo dessas “oportunidades e ameaças”, o plano apresenta macro-objetivos e objetivos globais, em que o primeiro apresenta as metas sociais (redução do analfabetismo, pobreza, mortalidade infantil, e acesso à serviços básicos), ambientais e econômicas, enquanto os objetivos globais representa essas metas em projeções numéricas (aumento do crescimento, redução de problemas sociais, etc.)

Destaca-se, ainda, em relação aos macro-objetivos, a percepção quanto a necessidade de gerar competitividade a partir da integração intra e inter-regionais, como também a partir da inovação, da diversificação das pautas de produtos e da agregação de valor à produção primária regional (BRASIL, 2007). Segundo Aurélio Neto & Lima (2017), a leitura do plano sugere uma orientação no sentido de fazer com que o Centro-Oeste deixasse de ser apenas um “Celeiro” do Brasil, diversificando e manufacturando sua produção.

Nesse contexto, estabeleceu-se como objetivos globais melhorar a malha rodoviária no Centro-Oeste, elevar o número de pesquisadores por milhões de habitantes e de procurar manter uma taxa média de crescimento econômico 7,5% ao ano durante um período de 15 anos, além de elevar a participação no PIB nacional para 8,98% em 2015 e 9,8% em 2020 (BRASIL, 2007).

Em ações concretas estipulou-se dois vetores para o desenvolvimento econômico da região: o primeiro voltado para infraestrutura logística “Vetor 5 – Ampliação da Infraestrutura Econômica e Logística” com projetos de infraestrutura de transportes como a ampliação,

⁶⁴ Com uma população mundial de mais de 8 bilhões em 2020 e um processo continuado de aumento do consumo *per capita* de alimentos, as estimativas apontam uma demanda de cereais de 1.443 milhões de toneladas, em 2010, salientando para cerca de 1.874 milhões de toneladas, em 2025; da mesma forma, a demanda de carne deve alcançar 143 milhões de toneladas, em 2010, e de 2004 milhões de toneladas, em 2025. (BRASIL, 2007, p.140)

pavimentação e duplicação de rodovias importantes da região, a ampliação da rede ferroviária e distribuição e diversificação da oferta de energia. E o segundo voltado para o elemento produtivo do Centro-Oeste “Vetor 6 – Diversificação e Adensamento das Cadeias Produtivas” buscando estimular a implantação, instalação e fortalecimento de indústrias na região, além do investimento em turismo, na agricultura e agroindústria familiar (BRASIL, 2007)

Conforme os dados das Contas Regionais do IBGE (2016) o Centro-Oeste ultrapassou a meta de participação do PIB nacional estabelecidas pelo plano até 2015, apresentando já em 2014 um índice de 9,4% (TABELA 4):

Tabela 4: Participação das Grandes Regiões no Produto Interno Bruto 2010-2014

Grandes Regiões	Participação percentual das Grandes Regiões no Produto Interno Bruto 2010-2014 (%)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	100	100	100	100	100
Norte	5,3	5,5	5,4	5,5	5,3
Nordeste	13,5	13,3	13,6	13,6	13,9
Sudeste	56,1	56,1	55,9	56,3	54,9
Sul	16,0	15,9	15,9	16,5	16,4
Centro-Oeste	9,1	9,1	9,2	9,1	9,4

Fonte: IBGE, 2016

Segundo o IBGE, o resultado reflete o aumento do percentual relativo aos estados de Mato Grosso (0,3%), Mato Grosso do Sul (0,1%) e Goiás (0,1%), e decréscimo do Distrito Federal (-0,3%), entre os anos de 2013 e 2014.

Ainda que o Centro-Oeste tenha atingido a meta supramencionada, isso não ocorreu por conta da diversificação da sua produção e tampouco à uma industrialização e agregação de valor dos seus produtos, que refletissem na diversificação na pauta exportadora. Ao contrário, se for analisado os períodos de 2007 (lançamento do PEDCO 2007-2020) com os dados mais recentes do primeiro semestre de 2017, levantados pelo MDIC (2007; 2010), o que se observa é o aumento do percentual da exportação da soja em grãos (e triturados), passando a compor mais da metade do valor em dólares dos produtos exportados pela região, com a seguinte composição:

Tabela 5: Exportação Brasileira – Região Centro-Oeste – Principais Produtos (jan./ dez. 2007 – jan./jul. 2017)

Descrição	2007 (jan/dez)		2017 (jan/jul)	
	US\$	Part%	US\$	Part%

Grãos de soja, mesmo triturada	2.819.717.471	29,09	8.711.189.932	53,81
Bagaço e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	1.112.752.561	11,48	1.402.156.448	8,66
Carnes desossadas de bovino congeladas	1.061.770.199	10,95	1.039.194.756	6,42
Milho grãos exceto para semeadura	967.903.733	9,98	640.382.222	3,96

Adaptado de MDIC (2007; 2017), Elaborado por Furiama Santos (2017)

Em relação ao Mato Grosso do Sul, considerando os dados do primeiro semestre de 2017, observa-se que na pauta de exportação há o predomínio da soja (40,36%), seguido da celulose (pasta química de madeira) com 19,28% do faturamento em dólar das exportações, e em terceiro lugar, os produtos provenientes do processamento da cana-de-açúcar com 9,33% (MIDC, 2017).

Se considerarmos que o PEDCO teve como propósito o planejamento da região entre 2007 e 2020, os resultados alcançados apontam que o projeto (embora ainda em vigência) fracassa em seu objetivo de diversificação da produção. De acordo com Aurélio Neto & Lima:

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste estabeleceu como uma de suas metas a diversificação da pauta de exportação da região, entre os anos de 2007 e 2020, o que resultaria no crescimento das exportações, competitividade em outros setores e menor vulnerabilidade às alterações internas e externas, como intempéries climáticas e reduções abruptas no preço de alguma commodity. Entretanto, pouca coisa tem sido feita nesse sentido, permanecendo a concentração das exportações em algumas commodities, especificamente na soja, milho e carne bovina. (AURÉLIO NETO & LIMA, 2017, p.8)

Por outro lado, a prevalência da economia agropecuária que se manteve na região contrasta com a pauta ambiental que ocupou parte significativa das diretrizes do plano. Neste sentido, o primeiro macro-objetivo estabelecido no plano era de “conservação dos ecossistemas do Centro-Oeste, com redução das pressões antrópicas e recuperação das áreas degradadas” (BRASIL, 2007, p.150). No entanto, o que se observa é a expansão das áreas plantadas e o consequente desmatamento como reflexo desse contraste.

Outro fato importante acerca do PEDCO é de que o plano fez parte do processo de reconstrução da nova SUDECO, pois previa que a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SCO) serviria de embrião à recriação da superintendência que, por sua vez, seria o principal instrumento organizacional do PEDCO (BRASIL, 2007). A SUDECO foi recriada em

janeiro 2009 no segundo governo Lula através da lei complementar 129, e regulamentada (dando início as suas atividades) pelo decreto nº7471/2011 posteriormente revogado pelo decreto nº8277/2014 ambas na gestão de Dilma Rousseff.

São cinco os instrumentos de ações atribuídas legalmente para a superintendência expostas no artigo 6º da L.C 129/2009: i) o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste; ii) o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); iii) o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste -FDCO; iv) os programas de incentivos fiscais e financeiros, na forma da Constituição Federal e da legislação especial. (BRASIL, 2009).

A partir desses instrumentos, podemos pormenorizar os trabalhos e resultados dessa nova SUDECO a partir das notícias e dos relatórios das gestões disponibilizadas no sítio eletrônico oficial da autarquia. De início, o que se observa nos dois últimos relatórios (SUDECO, 2015; 2016) é que mesmo após seis anos do início das atividades do órgão há nítidas carências de planejamento e dotação orçamentária, como se observa nos seguintes excertos dos relatórios de gestão:

A Sudeco iniciou suas atividades a partir do Decreto nº 7.417, de 4 de maio de 2011, revogado pelo Decreto nº 8.277, de 4 de julho de 2014, por mandamento legal e teve que concentrar esforços na adoção de medidas que concretizassem sua implantação. A ausência de um Plano de Ação específico e de uma dotação orçamentária própria fez com que a Sudeco tivesse uma atuação orientada pelos passivos da extinta Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste [...] (SUDECO, 2015, p. 64-65)

E:

A Sudeco não possui planejamento estratégico e não figura no Plano Plurianual (PPA) como responsável por algum programa temático [...] A Sudeco não possui planejamento estratégico, tático e operacional. Dessa forma, ela não tem sua missão, visão e valores definidos. Diante disso, conforme já explanado, ela pauta suas atividades com base na Lei Complementar 129, de janeiro de 2009, no PEDCO, e em objetivos definidos pelo Ministério da Integração Nacional mais afetos às responsabilidades institucionais da entidade. (SUDECO, 2016, p.23-24)

Segundo a superintendência, o planejamento estratégico ficou a cargo de uma empresa especializada que seria contratada para a elaboração do referido plano, porém as restrições orçamentárias e financeiras impediram a sua concretização (SUDECO, 2016). A mesma dificuldade se observa quando se analisa os tópicos relacionados ao desempenho, ações e resultados obtidos pela autarquia, já que existe uma série de projetos não executados, não aprovados e com valores não empenhados.

Por outro lado, a autarquia expõe com destaque em seu sítio eletrônico o crescimento do investimento do FCO no primeiro semestre de 2017 em 97%, com mais de R\$ 3,2 bilhões

aplicados pelo fundo contra R\$ 1,6 bilhão no mesmo período de 2016. O agronegócio liderou os investimentos sendo responsável por aproximadamente 78% (R\$ 2,5 bilhões) do total dos investimentos. (SUDECO, 2017).

Ainda, é possível identificar na análise dos relatórios e das notícias do sítio oficial da superintendência que o FCO e a SUDECO buscaram colaborar com projetos de financiamento e desenvolvimento de pequenos e micro produtores, arranjos produtivos locais e no associativismo, principalmente no atendimento dos objetivos do PPA 2012-2015 (apesar de não figurar nele), nos quais projetos desses gêneros possuem tratamento preferencial por imperativo de lei⁶⁵.

Em síntese, é possível concluir a partir dos fatos expostos acerca da política federal de desenvolvimento regional pós 2003 é de que ela esteve em grande medida inclusa em discursos e documentos programáticos, mas que na prática houve pouco empenho na sua concretização. Quanto ao Centro-Oeste, o PEDCO e a SUDECO constituem as estruturas pelas quais se deveriam apoiar as ações de seu desenvolvimento, contudo, elas esbarraram em entraves orçamentários, financeiros e de planejamento estratégico.

A falta de planejamento estratégico dificulta as análises acerca do desempenho do órgão, por ele próprio e por pesquisadores interessados, uma vez que segundo relato documental da própria SUDECO, a falta de planejamento estratégico faz com que “não existam indicadores de desempenho formais” (SUDECO, 2016)

Por fim, observa-se que embora PEDCO tenha tido a preocupação programática de incentivar políticas que seguissem o paradigma do desenvolvimento territorial, diversificando a produção na região, agregando valor aos seus produtos, bem como valorizar os arranjos produtivos locais, a agricultura familiar e demais iniciativas da sociedade civil, não se alterou a predominância do grande capital do agronegócio. Ademais, no que concerne à nova SUDECO, nos seus primeiros passos constituiu-se mais como uma instituição orientadora dos fundos a ela designada do que um órgão de planejamento regional.

3.3.2 As políticas estaduais para o desenvolvimento sul mato-grossense.

⁶⁵ Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos: [...] III – tratamento preferencial às atividades de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias primas, e mão de obra locais e as que produzem alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas. (BRASIL, 1989)

O paradigma do “desenvolvimento territorial” busca descentralizar as políticas de desenvolvimento regional. Nesse contexto, como verificado nas análises dos projetos da nova SUDECO documentados em seus relatórios de gestão, bem como de sua lei e também da interpretação da Lei 7.827/1989 que instituiu o FCO, observou-se maior preocupação do poder central com os atores locais, entre os quais os públicos. A SUDECO, por exemplo, busca firmar convênios com governos estaduais, assim como o Ministério da Integração.

Observa-se que no decorrer da história do planejamento do desenvolvimento regional há um protagonismo do poder público federal, sendo que no caso do Mato Grosso do Sul, a instituição da Colônia Agrícola de Dourados e do Território Federal de Ponta Porã tiveram, entre outras motivações, a de diminuir a influência da Matte Larageira na região.

O protagonismo do governo federal em grande medida é decorrência do autoritarismo centralizador dos governos militares. Com o regime democrático, maior autonomia foram delegadas as outras esferas de poder, descentralizando-as do executivo federal. A estrutura política do estado seguiu a seguinte descrição histórica:

Até outubro de 1998 a história política do estado pode ser sintetizada em duas fases: a primeira, de 1979 a 1982, caracterizada por uma sucessão de golpes capitaneados por Pedro Pedrossian contra os dois primeiros governadores. Mato Grosso do Sul teve, em três anos, três governos nomeados pelo Regime Militar: Harry Amorim Costa, Marcelo Miranda Soares e Pedro Pedrossian. A segunda fase, iniciada em grande estilo, com o restabelecimento das eleições de governadores de 1982. O primeiro governador eleito de Mato Grosso do Sul foi apoiado por uma ampla frente de oposição ao regime, incluindo o Partido Comunista Brasileiro. Deixou boas realizações e iniciou a democratização de áreas importantes da administração pública, especialmente da educação e da política agrária. A contar do término desse governo, porém, verificou-se a lógica do revezamento entre os dois grupos no poder (Pedro Pedrossian e Wilson Barbosa Martins). Em 1998 chegou a parecer que o ciclo dos antigos chefes ainda iria se prolongar quando o quadro sucessório estadual apontava como prováveis contendores os adversários de 1965: Lúdio Martins Coelho e Pedro Pedrossian. (BITTAR, 1999, p.118)

Na disputa eleitoral de 1998 venceu José Orcírio Miranda dos Santos do Partido dos Trabalhadores, alcunhado de Zeca do PT. Segundo Abreu (2008) e Bittar (1999) a eleição do referido candidato foi como uma “resposta” aos anseios das classes antagônicas às classes dominantes no estado, das quais destacam as oligarquias agrárias, o capital transnacional na agroindústria e mineração, e dos grupos políticos tradicionais.

No plano econômico, Abreu (2008) interpreta a eleição do referido político como uma resposta à crise do modelo neoliberal do “Consenso de Washington” no Brasil a partir da

segunda metade da década de 1990. Neste sentido, observa-se na política de Zeca do PT a retomada do modelo desenvolvimentista, em especial da perspectiva dos polos de crescimento de Perroux.

No Mato Grosso do Sul, foram retomadas propostas de políticas de desenvolvimento regional que se baseiam na consolidação de polos de desenvolvimento, basicamente as mesmas já previstas na SUDECO, em que a base teórica era o desenvolvimentismo. É o que observamos no programa de desenvolvimento do Governo José Orcírio dos Santos – o Zeca do PT – em que, foram considerada: Três Lagoas, como polo de diversificação industrial, Campo Grande, polo administrativo e industrial, Dourados, como polo agroindustrial e Corumbá, como polo turístico e siderúrgico. (ABREU, 2008, p.124)

Na política de desenvolvimento estadual, conforme visto, a centralização do poder anterior à constituição de 1988 minimizava a instrumentalização dos poderes das unidades federativas. Na lógica do ideal neoliberal, o planejamento do desenvolvimento do Mato Grosso do Sul não apresentou até então projetos destacados de desenvolvimento do poder público estadual sul-mato-grossense. Contudo, nota-se a partir do governo Zeca do PT, um acréscimo em termos do planejamento estratégico enquanto ferramenta de política estadual, como pode ser observado no estudo “Cenários e Estratégias de Longo Prazo para Mato Grosso do Sul -MS 2020” (MS 2020). Lançado no ano 2000, o referido estudo de certa forma supria a necessidade de planejamento estratégico do estado. Assim,

Mato Grosso do Sul tem sido, desde sua criação, penalizado por não contar com um planejamento estratégico sistemático, o que agrava ainda mais os danos causados pela descontinuidade de suas ações no âmbito político administrativo. Em outras palavras, cada governo que entra quer fazer tudo novamente. (MATO GROSSO DO SUL, 2000, p. 7)

Com base em uma análise conjuntural de dados econômicos e sociais, o estudo buscou analisar as possibilidades futuras. Apresentava assim, quatro cenários distintos e seguimentos estratégicos, denominados “ideias-força”. São eles: 1. Voo do Tuiuiú; 2.Piracema; 3.Rapto do Predador; e 4. Estouro da Boiada. Cada um desses cenários representavam seguimentos de determinada matriz ideológica, respectivamente, “socialdemocrata”, “democracia social”, “liberal” e a última (Estouro da Boiada) sem uma ideologia dominante caracterizada por ser o cenário mais pessimista (MATO GROSSO DO SUL, 2000).

Com essa pluralidade de cenários o estudo designava a sociedade o “poder de escolha” do melhor (Abreu, 2008). Contudo, a aproximação ideológica do governo (no discurso) condizia implicitamente com a proposta do cenário Piracema:

Diante do perfil contraditório entre a realidade nacional e o contexto mundial, predomina em Mato Grosso do Sul um projeto político desenvolvimentista, de hegemonia social-reformista, que implementa políticas sociais, infra-estaduais e regionais e ambientais, e ainda promove a desconcentração da riqueza e moderação dos impactos dos investimentos e do crescimento econômico sobre os recursos naturais. (MATO GROSSO DO SUL, 2000, p.62)

A partir desse cenário vislumbravam-se os seguintes números e metas:

Nessas condições, Mato Grosso do Sul registra taxa de crescimento econômico próxima de 7,4% ao ano, entre 2000 e 2020, bem superiores à média nacional (5%), o que leva à ampliação da participação do Estado no PIB do país como um todo e da Região Centro-Oeste, no final do período, para 2% e 19,2% respectivamente. O PIB estadual alcança US\$ 44,9 bilhões, equivalente ao do Paraná, hoje. Como a população cresce em taxas relativamente mais baixas que as do Brasil, o Estado apresenta um aumento significativo do produto *per capita* que evolui de US\$ 4.922, em 1999, para cerca de US\$ 16.513 em 2020, patamar pouco mais elevado que o de Israel. (MATO GROSSO DO SUL, 2000, p.62)

Não obstante, os dados recentes das contas regionais divulgados pelo IBGE (2016) mostram que Mato Grosso do Sul não alcançou as metas estipuladas.

No plano político, a estratégica de desenvolvimento econômico de Zeca do PT encontrou resistência política institucional dos setores e classes tradicionalmente dominantes, ainda que tenha conseguido reeleger-se governador no pleito de 2002 (Abreu, 2008).

O seu sucessor, o peemidebista André Puccinelli (2007- 2010 e 2011-2014), governou no período em que nas políticas nacionais industriais (PITCE, PDP) e de desenvolvimento regional (PPA do governo Dilma) já vigorava a promoção de arranjos produtivos locais. Dessa forma, observa-se que Puccinelli criou em junho de 2007 pelo decreto 12.345/2007, o Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais de Mato Grosso do Sul (NE-APLs/MS) com o objetivo de “praticar ou subsidiar as ações que concorram para o implemento, a melhoria progressiva e a sustentabilidade dos fatores humanos e de produção compreendidos no âmbito dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)” (MATO GROSSO DO SUL, 2007)

Mantendo então o planejamento regional dentro de suas políticas, Puccinelli substituiu o “MS 2020” por seu “Plano de Desenvolvimento Regional – PDR- MS 2030” lançado em 2009. Nesse plano estava previsto a seguinte diretriz:

Sustentabilidade Econômica: para aumentar a competitividade de Mato Grosso do Sul, por meio do fomento à ciência, tecnologia e inovação, com foco na redução da disparidades regionais, do crescimento dos setores produtivos eficientes, do

fortalecimento das cadeias produtivas, Arranjos Produtivos Locais e da diversidade econômica. (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p.96)

Desse modo, previa-se apoio do NE-APLs/MS em 14 arranjos produtivos locais, entre projetos e em atividade no Estado. Em aspectos concretos, o NE-APLs/MS aponta para dezesseis ações realizadas nos diferentes seguimentos de APLs existentes no Estado⁶⁶. No entanto, percebe-se que há uma carência de estudos e levantamentos desses APLs.

Ademais, tanto no governo de José Orcírio quanto no de Puccinelli ações legislativas de incentivos fiscais que foram utilizadas (a chamada “guerra fiscal”). Por não terem anuência do CONFAZ, neste sentido, tramitam no Supremo Tribunal Federal ADIs contra essas legislações infringentes⁶⁷. Diante dessa conjuntura o ex-governador André Puccinelli se posicionou como um dos líderes em defesa desses incentivos contra proposta de súmula vinculante nº 69 que os impedia. De acordo com veículos da imprensa nacional:

“Que (o Supremo) postergue a edição dessa súmula vinculante ouvindo o Congresso, ouvindo o Executivo, ouvindo o Brasil. Se instituímos a súmula vinculante, acabando com os incentivos fiscais, haverá uma desindustrialização de no mínimo 22 Estados (...) Aí nós estaríamos relegando o Centro-Oeste, o Nordeste, o Norte, Espírito Santo e Santa Catarina a Estado de segunda categoria” afirmou André Puccinelli. (ESTADÃO, 17/09/2013)

Capitaneados por André Puccinelli (MS) e Cid Gomes (CE), a maioria dos governadores do Norte e do Centro-Oeste quer que o Supremo extinga as ações diretas de inconstitucionalidade que põe em risco a legalidade dessas medidas. Eles dirão que terão de quebrar contrato, se a corte julgar ilegais os incentivos já concedidos. Com um estudo, mostrarão que depois da concessão dos benefícios, sua arrecadação fiscal cresceu, em vez de cair como previam os economistas que se opõe a essas medidas (ÉPOCA, 14/09/2013)

Nesta conjuntura, ainda que a súmula ainda não tenha sido publicada, as decisões do Supremo são desfavoráveis aos incentivos (legislativos) da “guerra fiscal”, julgando-as

⁶⁶ APL de Apicultura no Bolsão de Mato Grosso do Sul – Proposta de apoio ao desenvolvimento – 2011; APL Cerâmico Terra Cozida do Pantanal – 2007; APL Cerâmico Terra Cozida do Pantanal – 2011; APL de Couro e Calçados – Projeto – 2011; APL de Leite na Região de Campo Grande – 2007; APL de Lingerie de Dourados – Projeto – 2012; APL de Mandioca de Vale de Ivinhema – 2007; APL de Metalmeccânico de Dourados e região – Projeto – 2012; APL de Minerio-Siderúrgico de Corumbá – Projeto – 2011; APL de Nova Costura da Região Sul – 2011; APL de Pecuária de Leite de Glória de Dourados – 2007; APL de Pecuária de Leite de Glória de Dourados – 2010; APL de Piscicultura de Dourados – 2007; APL de Turismo e Artesanato de Bonito e Região – Projeto – 2011; APL de Turismo da Serra da Bodoquena – 2006; APL de Turismo da Serra da Bodoquena – 2011; (MATO GROSSO DO SUL, s/d)

⁶⁷ Ver ADI's: 5147 e 5148 tendo como requerente o Estado de São Paulo contra Mato Grosso do Sul; ADI 3794 tendo como requerente o Estado do Paraná contra o governo de Mato Grosso do Sul; e ADI 4554 requerente Confederação Nacional dos Trabalhadores de Metalúrgicos contra o Governo de Mato Grosso do Sul e Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul.

inconstitucionais, ou seja, essa prática é impedida pela estrutura jurídica posta. Por fim, a “guerra fiscal” ainda que possa se justificar como uma política que busque incentivar a instalação de empresas nos Estados criando efeitos de encadeamento, se mostra nociva na conjuntura atual de crise das unidades federativas, uma vez que a renúncia de receitas, desencadeia uma causação circular cumulativa de diminuição de investimentos públicos e precarização do serviço e infraestrutura, que para atrair investimentos privados necessitariam recorrer à um novo ciclo de “incentivos”.

Analisando o cenário recente das políticas públicas estaduais e federais para o desenvolvimento regional, observa-se a prevalência de políticas de incentivos à inovação, competitividade e formação de arranjos produtivos locais como paradigma dominante para os próximos anos, inclusive no Mato Grosso do Sul. A tentativa de recriação da SUDECO e de uma retomada de programas desenvolvimentistas como o PNDR e PEDCO não apresentaram grande êxito, e as políticas de “guerra fiscal” esbarram na legalidade e na sua real eficiência para um desenvolvimento sustentável financeiramente.

Por derradeiro, deve-se salientar que esse paradigma dominante contemporâneo de arranjos públicos locais, corre riscos diante de um cenário de ascensão do discurso da necessidade de cortes de gastos públicos inclusive em setores estratégicos e pertinentes a essa política como ciência e tecnologia. Neste sentido, a gestão atual do poder público estadual de Mato Grosso do Sul, publicou em 2015 o documento intitulado “Diagnósticos Socioeconômicos de Mato Grosso do Sul”, ainda que este tenha (declarado) segundo seus objetivos a finalidade apenas de apresentar um conjunto de análises técnicas trazidas a partir de um levantamento de informações acerca do desempenho das áreas econômicas, demográficas, sociais e ambientais do estado, percebe-se que em seu texto (de 134 páginas) não faz qualquer menção do termo “arranjos produtivos locais”, “clusters”, ou outras nomenclaturas do gênero paradigmático.

Entretanto, há no documento referências positivas ao paradigma de “eixos”⁶⁸, remetendo ao modelo de desenvolvimento regional adotado no governo FHC, do mesmo partido político do atual governador, inclusive no tópico acerca de transportes uma divisão do Estado a partir de “eixos de integração e desenvolvimento de Mato Grosso do Sul” conforme vê-se na *FIGURA 4*.

⁶⁸ O potencial e expansão da economia sul-mato-grossense foi fortalecida nos últimos anos com o recebimento de expressivos investimentos em eixos estruturadores, concentrados principalmente na área energética com Gasoduto Bolívia/Brasil e a construção de duas termelétricas, além da Usina Hidrelétrica de Costa Rica e outras, privatização da Novoeste, implantação da ferrovia Ferronorte e Hidrovias Paraná-Tietê e Paraguai-Paraná, expansão da malha rodoviária pavimentada e crescimento da rede armazenadora de grãos. (MATO GROSSO DO SUL, 2015, p.8)

4 – CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho foi o de analisar as políticas públicas de desenvolvimento regional exercidas no Mato Grosso do Sul, e as perspectivas contemporâneas, contribuindo assim com a produção acadêmica sobre o planejamento do desenvolvimento do Estado sul-mato-grossense. Para tanto, tomou-se como marco teórico as teorias de desenvolvimento regional, em que inicialmente mostrou-se a marginalização do problema do desenvolvimento regional nas teorias clássicas e locacionais, que atribuem ao mercado e as firmas o equilíbrio do desenvolvimento das regiões com o tempo. Posteriormente, apresentou-se as teorias que se opõe à esse pensamento. Desenvolvidas nos anos de 1950, essas teorias de base desenvolvimentista atribuíam ao Estado um papel relevante na redução das desigualdades regionais, e entendiam que as forças de mercado eram insuficiente de saná-las.

Nesse contexto, o primeiro capítulo expôs as diferentes percepções acerca do problema do desenvolvimento regional, apresentando as teorias dos polos de crescimento de Perroux (1955), da causalção circular cumulativa de Myrdal (1957), de efeitos de encadeamento de Hirschman (1958) e as contribuições dos estudos de Furtado ao pensamento do desenvolvimento regional brasileiro. A partir dessas teorias, buscou-se analisar o papel do Estado como formulador de políticas públicas no enfrentamento aos desequilíbrios regionais afim de contemplar o objetivo principal dessa dissertação.

No Brasil, conforme apresenta o segundo capítulo, a mudança acerca da atuação estatal em direção a adoção de políticas de cunho desenvolvimento inicia-se no pós-crise de 1929, conjuntamente com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência. No plano teórico destaca-se a discussão acerca do planejamento (planificação) estatal para o desenvolvimento entre Eugênio Gudin (crítico ao que ele chamou de “mística do plano”) e Roberto Simonsen (industrial e defensor do planejamento).

Assim, demonstrou-se na sequência do capítulo que Getúlio rompeu com a tradição econômica clássica e pôs em vigor uma política estatal atuante, com criação de empresas estatais, aparelhamento do Estado, e criação de uma indústria de base. No tocante ao desenvolvimento regional, que até então recebia apenas políticas para problemas pontuais (como a seca no nordeste), Getúlio inaugura um projeto de desenvolvimento regional com o slogan “Marcha para o Oeste”, com o intento de colonizar e desenvolver o Centro-Oeste. Nesse contexto, utilizou-se de criação de territórios federais, colônias agrícolas e instituições como a Fundação Brasil Central como instrumentos de implantação dessa política.

No Mato Grosso do Sul, à época extremo sul de Mato Grosso, essa atuação pautada na colonização e no desenvolvimento da região ocorreu principalmente através da criação do Território Federal de Ponta Porã e da Colônia Agrícola de Dourados (CAND). Getúlio buscou diminuir a influência da Cia. Matte Larangeira, centralizando o domínio do território ao poder central federal e negando a renovação das concessões de terras à companhia. Desse modo, demonstrou-se que o projeto da CAND foi pautado em cessão de terra aos migrantes, bem como instalação de infraestrutura na região. Quanto ao objetivo de colonizar a região e de dotá-la de atividades produtivas, essa política foi exitosa aumentando a população local e desenvolvendo as atividades produtivas na região (principalmente agropecuárias). Todavia, a política resultou em problemas sociais como a marginalização de migrantes e o descaso com as populações indígenas.

O segundo “modelo” de desenvolvimento regional abordado foi o de maior abrangência em termos quantitativos de planejamento, com papel fundamental das superintendências de desenvolvimento. Este modelo teve seu ápice nos Plano Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND) durante o regime militar, em que contemplou-se principalmente as perspectivas desenvolvimentistas e das teorias de desenvolvimento regional dos anos 1950, em especial à dos “polos de crescimento”. No Sul de Mato Grosso até a divisão do Estado, nota-se que o modelo se aplicou através da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e seus planos (PLADESCO, PRODOESTE, PRODEGRAN, POLOCENTRO e PRODEPLAN) que objetivaram criar infraestrutura e polos de crescimento no território planejado. Esses programas atingiram resultados diversos ao mesmo tempo em que criaram regiões que se consistem em polos produtivos específicos dentro do Mato Grosso do Sul, como nos casos de Corumbá, Campo Grande e Dourados.

Esse modelo de desenvolvimento se esgota com a crise do petróleo de 1973, o aumento da inflação e a redemocratização nos anos 1980 que retirou o autoritarismo e a centralização do poder estatal federal. Concomitantemente, na segunda metade dos anos 1980 e início de 1990 houve um abandono das políticas de desenvolvimento regional com a influência do Consenso de Washington e seu receituário neoliberal de redução da participação do Estado na economia.

A partir de então, no fim do segundo capítulo, começa-se a responder os objetivos específicos propostos para este trabalho. Em que primeiro se responde em que medida as políticas de desenvolvimento regional “pós desenvolvimentista” avançaram e quais foram as diretrizes dessas políticas.

Neste sentido, primeiramente, o advento da globalização e da Constituição de 1988, o planejamento e políticas de desenvolvimento regional voltam à ter relevância somente no

governo FHC (1995- 1998 e 1999-2002). Com políticas baseadas no paradigma de “eixos”, o buscava como diretriz principal dar competitividade aos setores produtivos brasileiro, em especial ao setor privado, por meio de integração da economia brasileira a partir de investimentos em infraestrutura, em modelo de “corredores”, tentando se diferenciar do paradigma do polo (isolados) do período desenvolvimentista.

Em seu PPAs, o governo FHC apresentou o seus Eixos de Integração Nacional (ENIDs), que no Mato Grosso do Sul tinha principalmente como objetivo diminuir os custos de escoamento da produção. Para tanto, realizaram-se investimentos em infraestrutura, como no caso da Ferronorte; no Gasoduto Brasil-Bolívia; e nas rodovias e ferrovias. Todavia, a crítica aponta que este modelo privilegiou o grande capital e manteve em aspectos concretos, diferente do discurso, o paradigma do polo ao privilegiar setores já dominantes na região como a agroindústria.

O segundo modelo de políticas de desenvolvimento regional, pós desenvolvimentista, surgiu no governo Lula (2003-2006 e 2007-2010), que ascendeu como resposta (contraponto) à insatisfação de alguns setores às políticas de FHC, e que trouxe consigo inicialmente um cenário antagônico, em que em aspectos macroeconômicos manteve-se em grande parte as políticas herdadas desde o início dos anos de 1990, por outro lado se propôs em estruturar o Estado para novamente atuar no desenvolvimento regional.

Neste sentido, o capítulo 3, continuando o esforço em apresentar os avanços das políticas, pós desenvolvimentistas, abordou-se os programas de desenvolvimento do governo Lula sob duas perspectivas, a primeira de política industrial em que prevaleceu um paradigma com diretrizes principais voltadas para à inovação, cooperação e competitividade instrumentalizada em grande parte por políticas de incentivos aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), e uma segunda política que se dá como uma retomada da “velha política” desenvolvimentista no campo do planejamento regional, com a recriação das Superintendências de desenvolvimento regional, instituição de fundos e projeto de enfrentamento às desigualdades regionais (PNDR)

Verificou-se que às políticas propostas para o desenvolvimento regional tiveram pouca valorização e encontraram entraves institucionais, o que determinou a falta de sucesso dessas políticas. No entanto, a política industrial (PITCE) inaugurou um modelo que privilegiava os atores locais e a consolidação de aglomerados produtivos (APLs, clusters, redes de inovações). Isso pode ser considerado como positivo, uma vez que as firmas tendem a se beneficiar com suas trocas, inovações e transmissão de conhecimento facilitadas por essa aglomeração.

Esse paradigma exitoso de política industrial passou a ser então parte das políticas de desenvolvimento regional, em especial no governo Dilma (2011-2014 e 2014-2016) consistindo no paradigma dominante das políticas regionais. Em que destaca-se o último PPA (2016-2019) em que se propõe o apoio a APL's em diferentes setores produtivos, com mineração, tecnologia, agropecuária e indústria. Porém, nota-se que seu governo foi interrompido após o processo de impedimento, retirando-a do cargo de presidente, e ainda que tenha tido o PPA proposto por ela sido aprovado já no governo de seu sucessor, observa-se pela conjuntura atual que o paradigma de desenvolvimento territorial por APL's corre riscos diante da ascensão de um discurso de afastamento do Estado no planejamento e na intervenção econômica.

Em síntese, quanto as políticas de desenvolvimento regional dos governos federais pós desenvolvimentistas, os avanços se deram por dois modelos (além daquele de tentativa de retomada do modelo desenvolvimentista no governo Lula) são eles “Eixos” e “Arranjos Produtivos Locais/ Desenvolvimento Territorial”. Ambos direcionados a dar competitividade aos setores produtivos brasileiros, porém diferentes quanto à forma. Nos eixos, percebe-se um desenvolvimento a retomada da redução dos custos de transportes, conceito trazido pelos pensadores da economia locacional clássica, para tanto investiu-se em infraestrutura e logística, e buscou-se privilegiar principalmente grandes corporações, além de agentes/capital internacional. O modelo de APL's privilegia políticas com maior participação social, projetos pensados pelos agentes locais (de baixo para cima) com apoio do governo, em que a competitividade se dá pela cooperação, troca de informações, inovação (ambientes inovadores) e de avanços causados pela aglomeração.

Ademais, a dissertação teve por objetivo também analisar algumas práticas e políticas estaduais de desenvolvimento regional. Em um primeiro momento, com o aumento da atribuição das unidades federativas, o que se observou foram políticas de estímulo ao desenvolvimento regional baseadas em incentivos fiscais, que de forma desorganizada e até mesmo inconstitucional, fomentaram a chamada “guerra fiscal”.

Pode-se a partir dessa síntese dos modelos pós desenvolvimentistas, apresentar algumas contribuições ao último objetivo específico, de apresentar os avanços para além do discurso governamental. Nesse sentido a política de eixos no Mato Grosso do Sul, promoveu a ampliação da infraestrutura, construção de hidrelétricas, do gasoduto Brasil-Bolívia e da malha ferroviária, em que se destaca a Ferronorte. Porém, o que se percebeu foi a prevalência das elites e grandes grupos privados como beneficiários dessa política. Ou seja, no plano discursivo de ser uma política transformadora, ela afeta pouco as estruturas do Estado, mantendo as mesmas classes dominantes, e os mesmos setores produtivos, em regra, agroexportador.

A política de APL's por ser algo aplicado recentemente na política brasileira apresenta limites para auferir os seus efeitos, limitações encontradas nesta pesquisa, alguns artigos recentes, apresentam metodologias para avalia-las e até mesmo verificar a existência das mesmas. No plano discursivo, por sua vez, verifica-se que se buscou dar ênfase aos agentes locais, capitais não tradicionais e setores não tradicionais. Neste sentido, verifica-se no tocante ao Mato Grosso do Sul a percepção do governo de que há consolidado arranjos produtivos em atividades plurais como na produção de lingerie em Dourados, Cerâmica no Pantanal e Turismo na Serra da Bodoquena. Cabe ainda salientar que no plano estadual, já há a institucionalização de um Núcleo de Apoio aos APLs, porém o que se verifica é de poucas ações e estudos por parte do órgão e do governo.

Diante dessas análises de perspectivas para o desenvolvimento regional, acredita-se que a de inovação e de Arranjos Produtivos Locais deveria ser predominante nos próximos anos, por ineficiência e até ilegitimidade (como no caso da “guerra fiscal”) de outras perspectivas, além de que as políticas de eixos pouco modifica as estruturas do Estado, mantendo as mesmas condições favoráveis a grupos e setores tradicionais. De tal forma, que há o risco de esbarrar em desmontes do Estado e diminuição dos investimentos tanto em ciência e tecnologia quanto no financiamento da formação e consolidação desses arranjos e aglomerações.

Por fim, identificou-se que há políticas de desenvolvimento regional aplicadas no contexto sul-mato-grossense, ainda que de forma pouco “institucionalizada” do ponto de vista documental, mostrando também os progressos e os limites “históricos” encontrados nesta região. A respeito disso, propõe-se que se façam estudos acerca dos Arranjos Produtivos Locais e redes de inovação no estado de Mato Grosso do Sul, tanto por órgãos governamentais de desenvolvimento quanto por setores acadêmicos, pois verifica-se dada a escassez de estudos do gênero específicos para o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Silvana. Mato Grosso do Sul: considerações sobre a política de transportes e projetos no Mato Grosso do Sul. In: LAMOSO, Lisandra Pereira. (Org.) Transportes e políticas públicas em Mato Grosso do Sul. Dourados: Editora UFGD, 2008.

ABREU, Silvana. Planejamento Governamental: A SUDECO no espaço Mato-Grossense – Contextos, propósitos e contradições. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2001.

ABREU, Silvana; SILVA, Alcir Ivarn . Proposta de diversificação da matriz energética: o caso da implantação do duto Campo Grande-Dourados do Gasoduto Bolívia-Brasil como alternativa para o suprimento em caso de déficit energético na microrregião Dourados. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Procesosambientales/Usoderecurso/s/44.pdf> .

ABRITA, Mateus Boldrine; SILVA, Walter Guedes. Políticas de Desenvolvimento Regional: uma análise a partir da atuação da primeira Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (1967-1990). In: Ateliê Geográfico - Goiânia-GO, v. 11, n. 1, p.235-256, abr. 2017.

ARAÚJO, M.A.C de. A SUDECO e seus gestores: O Estado como agente de produção na consolidação do capitalismo monopolista na região Centro-Oeste. UFG, 2010.

AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. In: planejamento e políticas públicas ppp. n. 23. Brasília, Ipea, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/78/89> Acesso em 29 out 2016.

AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. In: Interações (Campo Grande) vol.15 no.1 Campo Grande Jan./Jun 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122014000100016 Acesso em 20 jan. 2017.

ALBANEZ, Jocimar Lomba. Ervais em queda transformações no campo no extremo sul de Mato Grosso (1940-1970). Dourados: Editora UFGD, 2013.

AURÉLIO NETO, Onofre Pereira.; LIMA, Leandro de Oliveira. Plano Estratégico de desenvolvimento do Centro-Oeste/Brasil. In: Mercator, v.16, Fortaleza, 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. BNDES 50anos de Desenvolvimento, Brasil, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html

BARCELLOS, Jardel. Mato Grosso do Sul – 1978/1979: Utopia x Realidade. Rio de Janeiro, 2014.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga.; CARNEIRO, Ricardo. O paradoxo da credibilidade. In: Política Econômica em Foco, n.2, set./dez. 2003. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2003-2006/Introducao02-PEF.pdf>

BEVILACQUA, Lucas. ICMS e Guerra Fiscal. In: Procuradoria Geral do Estado de Goiás, 2006. Disponível em: www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/96/80

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. São Paulo: Contraponto, 2000.

BITTAR, Marisa. Sonho e realidade: vinte e um anos da divisão de Mato Grosso. In: Multitemas, n.15, Campo Grande: UCDB, 1999. Disponível em: <http://www.multitemas.ucdb.br/article/view/1136/1075>

BOITO JR, Armando. A burguesia no governo Lula. In: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales/ BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (orgs.). Buenos Aires, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>

BRASIL, Congresso Nacional. Plano Plurianual 2000-2003 Anexo I: Diretrizes Estratégicas e Macroobjetivos. Brasil, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1998-2000/anexo/ANL9989-I-00.pdf

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

BRASIL, Decreto-Lei nº 3.059, de 14 de fevereiro de 1941. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3059-14-fevereiro-1941-413001-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL, Decreto-Lei nº 1.192, de 8 de novembro de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1192.htm

BRASIL, Lei nº 5.365, de 1º de Dezembro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5365.htm

BRASIL, Lei nº 7.827, de 27 de Setembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Sumário Executivo. Brasília, 2003b. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915

BRASIL Ministério da Integração Nacional. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro Oeste (2007-2020) – Versão Final. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/25746/web_pdco_full.pdf/947ff447-ad43-4e5f-a5e7-4cf28d8f5ad2

BRASIL, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007 – Relatório de Avaliação. Brasília, 2008. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/529/PPA_2004_2007_RelatorioAvaliacao2008_Vol_I_Tomoi_Texto.pdf?sequence=1

BRASIL, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão– Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial. Brasília, 2003.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011 Mensagem Presidencial, vol I. Brasília, 2007.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2015-2019 Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social - Mensagem Presidencial. Brasília, 2015b.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, vol II, tomo IV – Programas de Soberania, Território e Gestão. Brasília, 2014.

BRASIL, Portal da Transparência. Arranjos produtivos locais geram mais de 3 milhões de emprego. Brasil: 26 nov. 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/arranjos-produtivos-locais-geram-mais-de-3-milhoes-de-empregos>

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm

BRASIL, Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 7.827 de 27 de Setembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm

BRASIL, Presidência da República. Brasil em Ação: Investimentos para o desenvolvimento. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1996b.

BRASIL, Presidência da República. Programa Brasil em Ação: Dois anos. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? In: Pesquisa e Planejamento Econômico; 21; abril, 1991. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Modelos de estado desenvolvimentista. In: Texto para Discussão 412. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV-EESP. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>

BRESER PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012

CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil – 1930/1970. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Campinas, 1981.

CANO, Wilson. Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional. In: XI Encontro Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador, 2008

CANO, Wilson.; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves da. Política industrial do governo Lula. In; Texto para discussão, IE/UNICAMP n. 181, jul. 2010. Disponível em; http://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/texto181_politica_industrial.pdf

CARDOSO, Fernando Henrique. Avança Brasil: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

CARGNIN, Antonio Paulo. O sentido das políticas de desenvolvimento regional. In: Rev. Econ. NE, Fortaleza, v.45, n.4, p. 83-95, out/dez 2014. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1489 Acesso em 22 nov 2017.

CAVALCANTE, Luis Ricardo; MONASTERIO, Leonardo. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: Economia regional e urbana : teorias e métodos com ênfase no Brasil / organizadores: Bruno de Oliveira Cruz [et al.]. Brasília : Ipea, 2011

CHENERY, Hollis. The structuralist approach to development policy. In: The American Economic Review, vol 65 n°2. 1975. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1818870>

CINTRA, Marco Antonio Macedo. Relatório 3: Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste). Unicamp, 2007. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2006-2007/SubprojetoIXRelat3BNDES.pdf>

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A política Regional do Governo Lula (2003-2010). In: Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas/Organizadores: Carlos Antonio Brandão [et al.] Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. Desenvolvimento Territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. In: IPEA: Regional, urbano e ambiental, v.03, dez. 2009. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletimregional3_c_ap3.pdf

COSTA, Eduardo José Monteiro da. Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010. Disponível em: http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=58908ef0-c6ff-45f3-ac3f-91b2baf3e755&groupId=10157

COUTINHO, Luciano. Desigualdades regionais uma revisão da literatura. Rev. adm. empres. vol.13 no.3 São Paulo Jul./Sept. 1973. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901973000300005 Acesso em: 28 jul. 2016

CROCCO, Marco Aurélio.; GALNARI, Rangel.; et al. Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais. In: Texto para discussão nº212. Jul. 2003. Disponível em: <http://cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20212.pdf>

DEZORDI, Lucas L.; OREIRO, José Luís. Uma Avaliação da Política Macroeconômica do Governo Lula I. In: Economia & Tecnologia – ano 02, vol. 07, Out./Dez. 2006.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento Regional. Nova Economia, Belo Horizonte, n.19, p.227-249, maio-agosto de 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2.pdf> Acesso em 22 jul. 2016

ÉPOCA, Revista. Guerra (fiscal) no Supremo: Governadores vão ao STF. 14 set. 2013. Disponível em: <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/felipe-paturo/noticia/2013/09/bguerra-fiscal-no-supremob-governadores-vaao-stf.html>

ESTADÃO. Estados querem adiamento de decisão sobre guerra fiscal. 17 set. 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estados-querem-adiamento-de-decisao-sobre-guerra-fiscal,164909e>

FOCHEZATTO, Adelar. Desenvolvimento Regional: novas abordagens para novos paradigmas produtivos. In: Três Décadas de Economia Gaúcha, v.1. 2010. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/3-decadas/downloads/volume1/5/adelar-fochezatto.pdf> Acesso em 05 mar. 2016

FOCHEZATTO, Adelar; VALENTINI, Paulo Juliano. Economia de Aglomeração e Crescimento Econômico Regional: Um Estudo Aplicado ao Rio Grande do Sul Usando um Modelo Econométrico com Dados de Painel. In: Revista de Economia, 2010. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n4p243_266.pdf Acesso em 08 abr. 2017.

FREITAS, Weder David de. O planejamento regional brasileiro no fim do século XX os eixos nacionais de integração e desenvolvimento. In: Revista Territorial- Goiás, v.1, n.1, jul./dez.2012

FURTADO, Celso. Perspectivas da economia brasileira. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: 2012.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GARDIN, Cleonice. Mato Grosso do Sul: Considerações sobre política de transporte e projetos de integração continental. In: LAMOSO, Lisandra Pereira. (Org.) Transportes e políticas públicas em Mato Grosso do Sul. Dourados: Editora UFGD, 2008

GATENKRAUT, Michal. Brasil: Uma análise do Plano Plurianual -PPA 2000/2003: relatório técnico. Brasília: Ipea, 2002.

GOLDENBERG, José.; PRADO, Luiz Tadeu Siqueira. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. Tempo Social, Universidades de São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a09v15n2.pdf>

GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf>

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991

GUDIN, Eugenio. Rumos de política econômica, 1945 In: A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira. – 3ª ed. – Brasília: Ipea, 2010.

HADDAD, Paulo Roberto. Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989.

HIRSCHMAN, Albert. Transmissão Inter-Regional e Internacional do Crescimento Econômico, 1958. In: SCHWARTZMAN, Jacques. (Org.) Economia Regional: Textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

IACONO, Antonio.; NAGANO, Marcelo Seido. Uma análise e reflexão sobre os principais instrumentos para o desenvolvimento sustentável dos Arranjos Produtivos Locais no Brasil. In: Revista de Gestão Industrial; v. 03, n.01, p. 37-51, Paraná: UTFPR, 2007.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais do Brasil: 2010-2014/IBGE, Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98881.pdf>

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPEA. Legislação Básica do PRODOESTE. Brasília, 1971

ISARD, Walter. *Location and Space-Economy: A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*. The Massachusetts Institute of Technology – MIT, 1956.

JATOBÁ, Jorge; NETO, Leonardo Guimarães; REDWOOD, John; OSÓRIO, Carlos. Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. In: Pesq. Plan. Econ. IPEA, Rio de Janeiro, 2010

KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, Carlos.; SIQUEIRA, Hipólita. (orgs) Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

KMITTA, Ilsyane do Rocio. PRODEPAN: O Pantanal como nova fronteira econômica nacional . In: XXVII Simpósio Nacional de História -ANPUH, Natal: 2013

LAMOSO, Lisandra Pereira. A exploração de minério de ferro no Brasil e no Mato Grosso do Sul. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2001.

LAMOSO, Lisandra Pereira. Comércio exterior e estruturas produtivas no Mato Grosso do Sul. In: Geosul, v.26, n.51, p. 129-144. Florianópolis, jan./jun. 2011.

LAMOSO, Lisandra Pereira. “Neodesenvolvimentismo” Brasileiro: Implicações para Integração Regional no âmbito do Mercosul. In: Soc. & Nat., Uberlândia, ano 24 n.3, 391-404, set/dez. 2012. Disponível em; <http://www.scielo.br/pdf/sn/v24n3/v24n3a02.pdf>

LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. Mato Grosso do Sul e Campo Grande: articulações espaços-temporais. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2000.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. In: Texto para discussão n° 358. CEDEPLAR: 2009.

LIMA, Antonio Ernani Martins. A Teoria do Desenvolvimento Regional e o papel do Estado. In: Revista Análise Econômica, ano 24, n.45, Porto Alegre, 2006.

LOSCH, August. The economics of location, 1940. Yale University Press, Seventh printing: 1978.

MACEDO, Fernando Cezar de.; ANGELIS, Ângelo de. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional development no Brasil. In: REDES - Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul, v. 18, n.1, p. 185- 212, 2013.

MARSHALL, Alfred. Princípios de Economia: Tratado Introdutório. São Paulo: Nova Cultura, 2016.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 12.345 de 12 de junho de 2007. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/64469015586914e4042572fa00446d50?OpenDocument&Highlight=2,12.345>

MATO GROSSO DO SUL, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC. Plano de Desenvolvimento Regional – PDR-MS 2010-2030 (Documento Síntese). Campo Grande: 2009. Disponível em: http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2015/03/plano_de_desenvolvimento_regional_de_ms_2030.pdf

MATO GROSSO DO SUL, Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia. Cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul- MS 2020. Versão Técnica. Campo Grande: 2000.

MATO GROSSO DO SUL, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul – 2015. Campo Grande, 2015. Disponível em: http://www.semade.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2015/03/Diagnostico_Socioeconomico_de_MS_20151.pdf

MATO GROSSO DO SUL, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar – Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais de Mato Grosso do Sul (NE APLs/MS). s/d. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/orgaos-colegiados/nucleo-estadual-de-apoio-ao-desenvolvimento-dos-arranjos-produtivos-locais-de-mato-grosso-do-sul-ne-aplms/>

MATTEO, Miguel; MENDES, Constantino C. Formação e evolução do planejamento regional do Brasil. In: Economia regional e urbana : teorias e métodos com ênfase no Brasil / organizadores: Bruno de Oliveira Cruz [et al.]. Brasília : Ipea, 2011

MENEZES, Ana Paula. Colônia Agrícola Nacional de Dourados – História, Memória: considerações acerca da construção de uma memória oficial sobre a CAND na região da Grande Dourados. In: Revista História em Reflexão: Vol. 5 n. 9 – UFGD - Dourados jan/jun 2011

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas, 1957. In: Textos da economia contemporânea; Ministério da Educação e Cultura. Instituto Superior de Ensinos Brasileiros, Rio de Janeiro: 1960.

MISSIO, Fabricio J. Câmbio e Crescimento na abordagem keynesiana-estruturalista. Tese (doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Belo Horizonte, 2012.

MISSIO, Fabricio J.; VIEIRA, Rosele M. A dinâmica econômica recente do Estado de Mato Grosso do Sul: Uma análise da composição regional e setorial. In: REDES, Santa Cruz do Sul, v. 19, nº 3, p. 176 - 195, set./dez. 2014.

MOTA, Carlos Guilherme. História de um Silêncio: a guerra contra o Paraguai (1864-1870) 130 anos depois. Estud. av. vol.9 no.24 São Paulo Mai/Ago. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200012

NASSER, Bianca. Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.7, n.14, dez. 2000.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. In: Econ. Apl. vol.12 no.4 Ribeirão Preto Oct./Dec. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400007

NETTO, João da Silva Medeiros. Guerra fiscal entre os estados. In: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/306768.pdf>

NOJIMA, Daniel. Teoria do desenvolvimento regional e economia regional: uma análise da experiência brasileira, 1995-2005. Tese (doutorado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade do Paraná, Curitiba, 2008.

NURKSE, Ragnar. Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. In: A economia do subdesenvolvimento. ARGAWALA, A.N.; SINGH, S.P. (Org.) Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

OCAMPO, José Antonio. Hirschmann, a industrialização e a teoria do desenvolvimento. In: Revista Economia Ensaios, Uberlândia, 27 (2), p. 17-28, 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/viewFile/26286/14346>
Acesso em: 30 nov. 2016

OLIVEIRA, Benícia Couto de. Colônia Agrícola Nacional de Dourados: a marca de Vargas na Marcha para Oeste. In: MARIN, Joel Orlando Bevilaqua (org.) Campesinato e Marcha para Oeste. Santa Maria: Editora UFSM, 2013.

PAELINCK, Jean. A teoria do desenvolvimento regional polarizado, 1965. In: SCHWARTZMAN, Jacques. Org. Economia Regional: Textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977

PERROUX, François. O conceito de polo de crescimento, 1955. In: SCHWARTZMAN, Jacques. Org. Economia Regional: Textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

PRADO, Sergio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: Economia e Sociedade, 13 ed.; Campinas: 1999.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando. ICMS: Evolução recente e guerra fiscal. In: Texto para discussão n° 402, Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0402.pdf

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó.; SILVA, Rafael Ramos. O processo de despovoamento da antiga CAND: o caso dos municípios de Fátima do Sul e Glória de Dourados (1970 -1990). In: XII Encontro da Associação Nacional de História. Seção Mato Grosso do Sul. Aquidauna, 2014.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. A navegação na bacia do Paraná e a integração do antigo sul de Mato Grosso ao mercado nacional. In: história econômica & história de empresas VII.1, 2004.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. Articulações econômicas e vias de comunicação do antigo sul de Mato Grosso (século XIX e XX). In: LAMOSO, Lisandra Pereira. (Org.) Transportes e políticas públicas em Mato Grosso do Sul. Dourados: Editora UFGD, 2008.

REIS NETO, José Francisco dos. Planos de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul: investigação dos seus atributos relevantes. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Porto Alegre: UFGRS/PPGA, 2000.

RIVAS, Rozimare Marina Rodrigues. Ensaio da formação histórica, política e econômica do estado de Mato Grosso do Sul. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos – PPGDRS. Ponta Porã, 2016.

RODRIGUEZ, Octavio. O estruturalismo latino-americano./ Maria Alzira Brum Lemos (trad.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SICSÚ, João.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. (org.) Novo – Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005

SIMONSEN, Roberto Cochrane. A planificação da economia brasileira, 1945. In A controvérsia do planejamento econômico na economia brasileira. – 3ª ed. – Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, Adáuto de Oliveira. Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional. Dourados: Editora da UFGD, 2008.

SOUZA, Nali Jesus de. Economia Regional: Conceitos e fundamentos teóricos. In: Perspectiva Econômica, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ano XVI, v.11, n. 32, 1981, p. 67-102

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE - SUDECO. PRODEGRAN: Relatório Final 1976/1978. Brasília, 1979.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE – SUDECO. Programa de desenvolvimento dos cerrados – POLOCENTRO; documento base; plano de ação 1975/1977. Brasília, 1975.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE – SUDECO. PLADESCO – Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste, Brasília, 1973.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE – SUDECO. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/23053/Relato%CC%81rio+de+Gesta%CC%83o+2014.pdf/6851a88a-ff6a-4e6d-9ee1-c958a56affb0>

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE – SUDECO. Investimentos do Fundo Constitucional cresceram 97% no Centro Oeste. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.sudeco.gov.br/destaque/-/asset_publisher/TmEIaFAvcr2K/content/investimentos-do-fundo-constitucional-cresceram-97-no-centro-oeste?inheritRedirect=false

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE – SUDECO. Relatório de Gestão do Exercício de 2015, Brasília: 2016. Disponível em: http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/57385/Relat%C3%B3rio+de+gest%C3%A3o_2015/9e7949b0-2226-4c86-9555-0807101f9bb1

TERRA, Ademir. A modernização agropecuária de Mato Grosso do Sul: 1970-1985. In:

Encontro de Grupos de Pesquisa Universidade Federal de Uberlândia, II, Uberlândia-MG, 2006.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na lirsra e na macrometrópole paulista. In: Caderno Metropolitano de São Paulo, v.18, n.37, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n37/2236-9996-cm-18-37-0671.pdf>

TRATADO de Madrid, 13 janeiro 1750. Disponível em: https://social.stoa.usp.br/articles/0015/6395/05_Tratado_de_Madrid_1750.pdf Acesso em 31 jan. 2017

UDERMAN, Simone. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. In: Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 39, nº 2, abr-jun 2008.

UDERMAN, Simone. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Circunscrevendo o Potencial das Novas Iniciativas. In: XXXI ANPAD, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em; <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B63.pdf>

VIETTA, Katya . Histórias territoriais: A privatização das terras Kaiowa como estratégia para a guarnição da fronteira brasileira e outras histórias. In: Espaço Ameríndio, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 26-63, jul./dez. 2013

VON THUNEN, J.H. Der isolierte staat in beziehung auf landwirtschaft und nationalökonomie. Hamburg: Perthes, 1826. Translation: The isolated state. Oxford: Pergammon Press, 1966.

WEBER, Alfred. *Theory of the location of Industries*, 1909. The University of Chicago Press. CHICAGO, 1929.

WILLIAMSON, Jeffrey G. Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrições dos padrões. In: SCHWARTZMAN, Jacques. Org. Economia Regional: Textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

