

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL  
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE PONTA PORÃ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E DE SISTEMAS PRODUTIVOS**



**PATRÍCIA POGLIESI PAZ**

**PLANEJAMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO: RELAÇÕES COM O  
DESENVOLVIMENTO DE MATO GROSSO DO SUL E MATO GROSSO (2000-2015)**

**PONTA PORÃ/MS**

**2018**

**PATRÍCIA POGLIESI PAZ**

**PLANEJAMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO: RELAÇÕES COM O  
DESENVOLVIMENTO DE MATO GROSSO DO SUL E MATO GROSSO (2000-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos.

Linha de pesquisa: Dinâmicas do desenvolvimento regional.

Orientador (a): Profa. Dra. Eliana Lamberti

**PONTA PORÃ/MS**

**2018**

P368p Paz, Patrícia Pogliési

Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso (2000-2015)/ Patrícia Pogliési Paz. – Ponta Porã, MS: UEMS, 2018.

235p. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Unidade Universitária de Ponta Porã, 2018.

Orientadora: Profa. Dra. Eliana Lamberti.

1. Planejamento público 2. Indústria 3. Mato Grosso do Sul  
4. Mato Grosso 5. Diversificação produtiva I. Título.

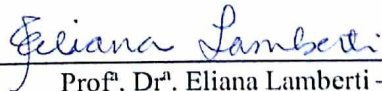
CDD 23.ed. 338

PATRÍCIA POGLIESI PAZ

PLANEJAMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO: RELAÇÕES COM O  
DESENVOLVIMENTO DE MATO GROSSO DO SUL E MATO  
GROSSO(2000-2015)

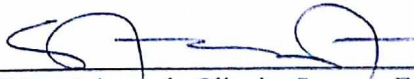
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos.

Data de Aprovação: Ponta Porã/MS, 30 de Agosto de 2018.



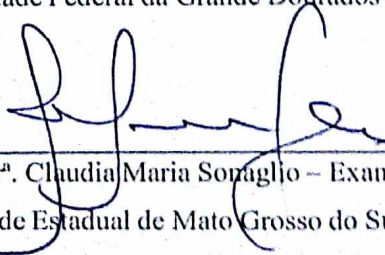
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Eliana Lamberti – Orientadora

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS



Prof. Dr. Adauto de Oliveira Souza – Examinador

Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Maria Soraglio – Examinadora

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS

## AGRADECIMENTOS

*A Deus sobre todas as coisas... Sua presença é real em meu viver!*

*As minhas amadas Nossa Senhora Aparecida e Santa Catarina de Alexandria.*

*A minha amada mãe (D. Rosinha), as minhas lindas irmãs (Nilcéia e Fernanda), aos meus sobrinhos queridos (João Gabriel e Pedro Henrique), ao meu pai (Hélio) e não poderia esquecer-me dos meus bichinhos (Lilica, Huck, Tigrinha e Sara).*

*A Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Instituição a qual admiro e faço parte duplamente (como técnica administrativa e aluna de pós-graduação). Obrigada pela oportunidade de capacitação profissional!*

*Ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da UEMS – Unidade Universitária de Ponta Porã, nas pessoas dos Professores Carlos Otávio Zamberlan e Fabrício Antonio Deffacci pelo incentivo ao estudo acadêmico.*

*A minha Orientadora, a Professora Eliana Lamberti! Obrigada pela dedicação, paciência, conselhos, caronas, enfim, por tudo. Tu és exemplo de profissional e de pessoa, te considero uma grande amiga!*

*Aos membros da banca examinadora composta pelos Professores Claudia Maria Sonaglio e Adauto de Oliveira Souza, pelos quais nutro profunda admiração! Obrigada pelas contribuições dadas a este trabalho.*

*A todos os Professores do PPGDRS: Carlos Busón Buesa, Carlos Otávio Zamberlan, Célia Maria Foster Silvestre, Cláudia Maria Sonaglio, Dores Cristina Grechi, Eliana Lamberti, Ernani Carpenedo Busanelo, Fabrício Antonio Deffacci, Fabrício José Míssio, Márcio de Araújo Pereira, Moisés Centenaro, Omar Jorge Sabbag, Rosele Marques Vieira, Tânia Regina Zimmermann e Viviane Scalon Fachin. Obrigada pela dedicação e empenho de sempre!*

*Ao secretário do Mestrado, o técnico Edson Ferreira, que sempre nos atendeu prontamente quando solicitado.*

*Aos colegas e queridos amigos da 3ª Turma do PPGDRS – 2016, (os “Tertulianos”), Alexandra, Aline, Edson, Juliana, Leôncio, Márcio, Rafael, Romildo e Weronica, com os quais convivi e aprendi muito! Foram diversos momentos incríveis nessa jornada, mais destaco os cafés do Lê nos intervalos das disciplinas, momentos de extrema descontração... 😂😂😂*

*A Sra. Amália que alugou a casa em Ponta Porã. Um ser de luz que estava sempre disposta a ajudar.*

*Aos meus amigos da UEMS, especialmente a Míriam Montenegro de Rosa, que é mais que uma amiga, uma segunda mãe!*

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo geral investigar a temática da industrialização na perspectiva do planejamento governamental expressa nos Planos Plurianuais dos períodos de 2000-2003; 2004-2007; 2008-2010 e 2011-2015, em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso à luz das teorias do desenvolvimento. Dentre os objetivos específicos, pretende-se discutir a trajetória da formação e dinâmica econômica destas duas Unidades da Federação a partir dos principais elementos do planejamento federal; estabelecer relações entre os elementos teóricos atinentes ao conceito de desenvolvimento, industrialização e o papel das instituições no âmbito do planejamento público e analisar a materialização da dinâmica industrial de Mato Grosso do Sul e de Mato Grosso a partir dos documentos oficiais de planejamento (leia-se política industrial) e dados secundários. Para atingir tais objetivos os procedimentos metodológicos compreenderam a realização de revisão de literatura, embasamento teórico, pesquisa documental, coleta de dados secundários e análise de conteúdo. Através da revisão de literatura buscou-se dar luz a alguns aspectos que poderiam agregar às análises anteriores. O embasamento teórico foi construído com base nas contribuições de Celso Furtado sobre a origem e as principais características do fenômeno do subdesenvolvimento na América Latina e as condições necessárias para a sua superação; a atualidade do pensamento Cepalino, bem como o pensamento da escola institucionalista e sua importância para a interpretação das trajetórias nacionais e regionais ao longo do tempo e formulação de novas estratégias e políticas de desenvolvimento. Por meio de pesquisa documental e estatística descritiva de dados secundários abordou-se a política e a dinâmica industrial recentes de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e realizou-se um comparativo sobre a industrialização dos referidos territórios. Por fim, dentro da perspectiva do planejamento estadual, selecionaram-se através de pesquisa documental os Planos Plurianuais de Investimentos (PPA) de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso referentes aos períodos de: 2000 - 2003; 2004 - 2007; 2008 - 2011 e 2012 - 2015 e realizou-se uma análise de conteúdo, da temática de industrialização contida nos PPAs, para compreensão do contexto histórico e como essa temática, assim como os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico são apreendidos pela instância pública estadual. Como resultados principais este estudo permitiu compreender que o planejamento público de Mato Grosso do Sul caminha mais no sentido de promover o crescimento econômico do que o desenvolvimento. Apreendeu-se que o Planejamento Público seja federal ou estadual, acabou por incentivar a especialização dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em atividades relacionadas à agricultura e pecuária, bem como a concentração fundiária. E que, por conseguinte influenciaram as atividades agroindustriais/ industriais presentes nesses territórios, já que estão baseadas principalmente na exploração de recursos naturais. O estudo sobre a política industrial e dados secundários sobre a dinâmica industrial, permitiu a interpretação de que no período de 2000 a 2015, a industrialização da porção sul mostrou-se mais dinâmica que a da porção norte. Embora, as duas Unidades Federativas ainda mantenham as raízes industriais dependentes do beneficiamento de produtos provenientes da agropecuária, e, por conseguinte uma base econômica pouco diversificada. Ainda que, os Planos Plurianuais tenham indicado a preocupação com a diversificação produtiva interpretou-se que a lógica industrial não só de MS, como também de MT é baseada em suas vantagens competitivas e acaba por reforçar a “vocação” agropecuária desses territórios.

**Palavras-chave:** Planejamento público; Indústria; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso; Diversifica o produtiva.

## ABSTRACT

This research has as general objective to investigate the thematic of the industrialization from the perspective of the governmental planning expressed in Plans Plurianuais of the periods of 2000-2003; 2004-2007; 2008-2010 and 2011-2015, in Mato Grosso do Sul and Mato Grosso in the light of development theories. Among the specific objectives, we intend to discuss the trajectory of the formation and economic dynamics of these two Units of the Federation from the main elements of federal planning; to establish relations between the theoretical elements related to the concept of development, industrialization and the role of the institutions in the scope of public planning and to analyze the materialization of the industrial dynamics of Mato Grosso do Sul and Mato Grosso from the official planning documents (read industrial policy) and secondary data. To reach these objectives, the methodological procedures included the revision of the literature, theoretical background, documentary research, secondary data collection and content analysis. Through the literature review, we tried to give light to some aspects that could add to the previous analyzes. The theoretical basis was based on the contributions of Celso Furtado on the origin and main characteristics of the phenomenon of underdevelopment in Latin America and the necessary conditions for its overcoming; the current relevance of Cepalino thought, as well as the thought of the institutionalist school and its importance for the interpretation of national and regional trajectories over time and the formulation of new strategies and development policies. Through documentary research and descriptive statistics of secondary data, the recent policy and industrial dynamics of Mato Grosso do Sul and Mato Grosso were discussed and a comparison was made on the industrialization of these territories. Finally, from the perspective of state planning, the Multi-Year Investment Plans (PPA) of Mato Grosso do Sul and Mato Grosso were selected through documentary research for the periods 2000-2003; 2004 - 2007; 2008 - 2011 and 2012 - 2015 and an analysis of the content of the industrialization theme contained in the PPAs was carried out to understand the historical context and how this theme, as well as the concepts of development and economic growth are apprehended by the state public authority. As main results, this study allowed us to understand that public planning in Mato Grosso do Sul is more conducive to promoting economic growth than development. It was learned that the Public Planning is federal or state, eventually encouraging the specialization of the states of Mato Grosso and Mato Grosso do Sul in activities related to agriculture and livestock, as well as land concentration. And that, therefore, influenced the agribusiness / industrial activities present in these territories, since they are based mainly on the exploitation of natural resources. The study on industrial policy and secondary data on industrial dynamics allowed the interpretation that in the period from 2000 to 2015, the industrialization of the southern portion was more dynamic than that of the northern portion. Although the two Federative Units still maintain their industrial roots dependent on the processing of agricultural products, and therefore a little diversified economic base. Although the Pluriannual Plans indicated the concern with the productive diversification, it was interpreted that the industrial logic not only of MS, but also of MT is based on its competitive advantages and ends up reinforcing the agricultural “vocation” of these territories.

**Key-words:** Public planning; Industry; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso; Productive diversification.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Área aproximada das áreas-programas do II PND no Centro-Oeste.....	48
FIGURA 2 - Vetores de Desenvolvimento.....	55
FIGURA 3 - Mapa da Amazônia Legal.....	57
FIGURA 4 - Mapa das Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul	98
FIGURA 5 - Localização dos Pólos de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul....	100
FIGURA 6 - Organograma da Secretaria de Estado de Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar (SEMAGRO) de MS.....	103
FIGURA 7 - Mapa das Regiões de Planejamento de Mato Grosso.....	109
FIGURA 8 - Organograma da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC) de MT.....	114

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução no total de empregos formais na indústria dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso no período de 2000 a 2015.....	135
GRÁFICO 2 - Evolução da participação dos setores da economia na composição do Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso do Sul – 2002 a 2015.....	136
GRÁFICO 3 - Evolução da participação dos setores da economia na composição do Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso – 2002 a 2015.....	137
GRÁFICO 4 - Evolução das exportações por fator agregado dos estados de MS e MT - 2000 a 2015.....	141



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Obras utilizadas na Revisão de Literatura.....	28
QUADRO 2 - Etapas da técnica de análise de conteúdo.....	31
QUADRO 3 - Critérios de Sustentabilidade.....	53
QUADRO 4 - Políticas de Desenvolvimento Regional para o CO e MS.....	64
QUADRO 5 - Políticas Industriais Federais do período de 2004 a 2014.....	68
QUADRO 6 - Propostas de políticas para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.....	89
QUADRO 7 - Lições para uma nova política industrial.....	90
QUADRO 8 - Dissonâncias entre o velho e o novo institucionalismo.....	93
QUADRO 9 - Legislações atinentes à Política Industrial de MS.....	99
QUADRO 10 - Objetivos Governamentais do Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial MS Forte-Indústria.....	101
QUADRO 11 - Pólos de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso do Sul.....	107
QUADRO 12 - Programas Setoriais de Incentivos à Indústria de Mato Grosso.....	110
QUADRO 13 - Requisitos e obrigações para a empresa participar do PRODEIC.....	115
QUADRO 14 - Regulamentação do FUNDEIC.....	116
QUADRO 15 - Legislações atinentes à Política Industrial de MT.....	117
QUADRO 16 - Orçamentos Plurianuais de Investimento de MS – 1981 a 1989.....	145
QUADRO 17 - Opções estratégicas do PPA - MS (2000/2003).....	147
QUADRO 18 - Síntese analítica do Planejamento Público de MS e MT.....	195

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Evolução do Índice de Gini (da concentração fundiária) no Brasil e Unidades Federativas da Região Centro-Oeste - 1985/2006.....	43
TABELA 2 - Evolução do Índice de Gini (concentração de renda) e IDHM no Brasil e Unidades Federativas da Região Centro-Oeste – 1991/2010.....	44
TABELA 3 - FCO - Contratações por Programa do estado de Mato Grosso do Sul (2002 - 2015).....	106
TABELA 4 - FCO - Contratações por Programa do estado de Mato Grosso (2002 - 2015).....	120
TABELA 5 - Número de Estabelecimentos Industriais no MS e MT - 2000 a 2015..	123
TABELA 6 - Valor da Transformação Industrial - VTI (Mil Reais) de Mato Grosso do Sul - 2000 a 2015.....	125
TABELA 7 - Valor Total da Transformação Industrial (Mil Reais) de MS no período de 2000 a 2015.....	127
TABELA 8 - Valor da Transformação Industrial - VTI (Mil Reais) de Mato Grosso - 2000 a 2015.....	129
TABELA 9 - Valor Total da Transformação Industrial (Mil Reais) de MT no período de 2000 a 2015.....	131
TABELA 10 - Emprego formal na indústria de MS e MT - 2000 a 2015.....	133
TABELA 11 - Exportações por fator agregado (US\$ 1.000 FOB) de MS e MT - 2000 a 2015.....	139

## LISTA DE SIGLAS

APL - Arranjo Produtivo Local	PDR - Plano de Desenvolvimento Regional
BDE/MS - Banco de Dados do Estado de Mato Grosso do Sul	PEDCO - Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	PERGEB – Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	PI - Política Industrial
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	PIB - Produto Interno Bruto
CAI - Complexo Agroindustrial	PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
CAND - Colônia Agrícola de Dourados	PLADESCO – Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste
CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas	PLP - Plano de Longo Prazo
CNI - Confederação Nacional das Indústrias	PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
CO - Centro-Oeste	PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável	POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
DIICC - Distrito Integrado Industrial e Comercial de Cuiabá	POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
FAPEMAT - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso	PPA – Plano Plurianual
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador	PRODEGRAN – Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados
FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste	PRODEI - Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso
FIEMT - Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso	PRODEIC - Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso
FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia	PRODEPAN – Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal
FOB - <i>Free On Board</i>	PROMAT - Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso
FUNDEIC - Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso	PROSUL - Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul
FUNDECT - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul	RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	SECID - Secretaria de Estado das Cidades de Mato Grosso
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano	SECITEC - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação de Mato Grosso
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	SEDEC - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	SEFAZ - Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul
INDC - Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida	SEMADE - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul
IPTU - Impostos Predial Territorial Urbano	SEMAGRO - Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul
ISS - Imposto Sobre Serviços	SEPAF - Secretaria de Estado de Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento de Mato Grosso
NEI - Nova Economia Institucional	SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	SUDECO - Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
OIE - <i>Old Institutional Economics</i>	SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
ONU - Organizações das Nações Unidas	UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul	UNEMAT - Universidade do Estado de Mato Grosso
PBM - Plano Brasil Maior	VTI - Valor da Transformação Industrial
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo	ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1. Justificativa, Problematização e Objetivos .....	23
1.2. Metodologia e Estrutura do Trabalho.....	27
1.2.1. Revisão de Literatura x Embasamento Teórico.....	27
1.2.2. Pesquisa Empírica.....	30
<b>CAPÍTULO II – FORMAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA: RAÍZES DA “VOCAÇÃO” AGROPECUÁRIA MATO-GROSSENSE.....</b>	<b>34</b>
2.1. História econômica de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.....	34
2.2. O Planejamento Federal: os resultados na geografia econômica do território mato- grossense.....	44
2.2.1. Algumas considerações sobre a formação industrial de MS e MT.....	67
<b>CAPÍTULO III – INDUSTRIALIZAÇÃO, ESTADO E INSTITUIÇÕES: RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>78</b>
3.1. As contribuições de Celso Furtado.....	78
3.2. As contribuições e atualidade do pensamento Cepalino.....	87
3.3. Instituições e sua importância para as decisões políticas e econômicas.....	92
<b>CAPÍTULO IV – A INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE DOS ESTADOS DE MATO GROSSO DO SUL E MATO GROSSO - 2000 A 2015.....</b>	<b>97</b>
4.1. Política Industrial de Mato Grosso do Sul.....	97
4.1.1. Pólos de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul.....	99
4.2. Política Industrial de Mato Grosso.....	108
4.3. Análise comparativa da atividade industrial dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.....	123
<b>CAPÍTULO V - OS PLANOS PLURIANUAIS EM QUESTÃO.....</b>	<b>143</b>
5.1. Planos Plurianuais de Investimentos de Mato Grosso do Sul – 2000 a 2015.....	144
5.1.1. Plano Plurianual de Investimento de MS - 2000/2003.....	145
5.1.2. Plano Plurianual de Investimento de MS - 2004/2007.....	151
5.1.3. Plano Plurianual de Investimento de MS - 2008/2011.....	155
5.1.4. Plano Plurianual de Investimento de MS - 2012/2015.....	161
5.2. Planos Plurianuais de Investimentos de Mato Grosso – 2000 a 2015.....	168
5.2.1. Plano Plurianual de Investimento de MT - 2000/2003.....	168
5.2.2. Plano Plurianual de Investimento de MT - 2004/2007.....	171

5.2.3. Plano Plurianual de Investimento de MT - 2008/2011.....	177
5.2.4. Plano Plurianual de Investimento de MT - 2012/2015.....	185
5.3. O planejamento público estadual e a industrialização de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, à luz das teorias de desenvolvimento.....	194
<b>VI - CONCLUSÕES.....</b>	<b>203</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>208</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>221</b>

## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

“O advento de um núcleo industrial, na Europa do século XVIII, significou modificação qualitativa na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da terra” (FURTADO, 1983, p. 141). Para Celso Furtado e na visão da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da qual o referido autor foi um dos principais intelectuais, a industrialização é considerada o caminho para o desenvolvimento econômico e social. Na perspectiva cepalina, os preceitos para o desenvolvimento de um país se fundamentavam na promoção da industrialização na periferia para melhorar os termos de troca<sup>1</sup>. De acordo com o economista argentino Raul Prebisch (1986), um dos mais importantes intelectuais da Cepal, longe de ser uma escolha, a industrialização é a única via de desenvolvimento deixada aos países latino-americanos que antes haviam se beneficiado de exportações crescentes de produtos primários<sup>2</sup>.

Celso Furtado, em sua obra “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico” (1983) discute a origem e as principais características do fenômeno do subdesenvolvimento na América Latina e as condições necessárias para a sua superação. Para o autor, o fenômeno do subdesenvolvimento originou-se nas estruturas dualistas formadas a partir da eclosão da Revolução Industrial capitalista no século XVIII, e trata-se de um processo histórico autônomo, com suas distinções conforme as trajetórias nacionais, e não uma etapa pela qual um país precisa passar para alcançar o desenvolvimento.

Nesse contexto, Furtado (1983) destaca a relevância da elaboração de uma “teoria das decisões econômicas” e faz uma crítica (baseada no pensamento de Gunnar Myrdal) ao conceito de equilíbrio proposto pelos neoclássicos:

---

<sup>1</sup>Nos primeiros anos de CEPAL, o objetivo perseguido pelo economista argentino Raúl Prebisch era de que os países da periferia deveriam ampliar seus esforços visando acelerar seu processo de industrialização. Isso, porque, segundo ele, nos países centrais a industrialização, mais avançada, permitia a sociedade se apropriar, em grande quantidade, dos “frutos do progresso técnico”, segundo a terminologia prebischiana, traduzidos em melhores condições de vida. Além disso, a tendência à “deterioração dos termos de troca” da produção primária da periferia frente aos produtos industrializados do centro permitia a este apropriar-se também de parcela dos frutos do progresso técnico daquela, aumentando a distância entre suas trajetórias de desenvolvimento (MACEDO, 2007).

<sup>2</sup>“En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde de afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones [...]. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer” (PREBISCH, 1986, p. 481).

A tendência da análise neoclássica a ver no sistema econômico um conjunto de automatismos articulados é uma decorrência da posição dominante que nela tem a idéia de equilíbrio. [...]. A idéia de equilíbrio, tão enraizada no pensamento econômico, não se funda na observação da realidade social. Foi, na verdade, tomada de empréstimo à mecânica racional, na qual a toda reação corresponde uma reação igual em sentido contrário. [...] (FURTADO, 1983, p. 89).

O autor em questão explica que uma teoria das decisões econômicas permitiria a identificação dos elementos estruturais que condicionam o comportamento dos agentes/sujeitos responsáveis pelas decisões estratégicas. Fundamentado nas possibilidades advindas dessa teoria, haveria a necessidade de planejamento e de uma coordenação centralizada. Assim,

[...] o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, [...], mas ao mesmo tempo são por elas modificadas (FURTADO, 1983, p. 92).

De acordo com Furtado (1983), o desenvolvimento econômico decorre do processo de acumulação de capital, associado à incorporação de processo técnico, promovendo o aumento de produtividade média do fator trabalho, que resultaria na expansão do fluxo de renda. Nesse contexto, as intrincadas relações de dominação e dependência entre países pobres e ricos, características do subdesenvolvimento, poderiam ser superadas, conforme o pensamento de Furtado através da industrialização promovida por estímulo direto do Estado. Assim a intervenção estatal seria o instrumento de coordenação dos esforços de industrialização, estabelecendo metas, para a superação dos obstáculos estruturais, que impedem ou dificultam o desenvolvimento. Portanto, um projeto de desenvolvimento que privilegie tanto o crescimento econômico, quanto o bem estar social.

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) foi criada pelas Nações Unidas em 1948, sendo sua sede, fixada na capital do Chile. Cabia a essa Comissão, estudar o subdesenvolvimento latino-americano, procurando explicar suas causas, como também suas possibilidades de superação.

O ponto de partida para o entendimento da contribuição da CEPAL à história das idéias econômicas deve partir do reconhecimento de que se trata de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latinoamericana. Seu princípio “normativo” é a idéia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana. Trata-se, em resumo, do paradigma desenvolvimentista latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16).

Para Bielschowsky (2000a), a sistematização da contribuição intelectual da CEPAL é facilitada por duas características centrais de seu pensamento: primeiro — em todas as fases, encontra-se o mesmo enfoque metodológico, o que se altera é o contexto histórico e ideológico no qual se debruçam as análises e segundo — tal sistematização é facilitada pelo fato de que as idéias são “historicamente determinadas”, quase ao nível de seus detalhes, e porque se pode ordená-las em torno de “mensagens” transformadoras.

[...]. É possível identificar quatro traços analíticos comuns aos cinco decênios. [...] o enfoque histórico estruturalista, baseado na idéia da relação centro-periferia; [...] a análise da inserção internacional e análise dos condicionantes estruturais internos (do crescimento e do progresso técnico, e das relações entre estes, o emprego e a distribuição de renda); por último encontra-se o plano da análise das necessidades e possibilidades de ação estatal. [...]. É possível identificar cinco fases na obra da CEPAL, em torno de “idéias-força” ou “mensagens”: a) Origens e anos 1950: industrialização; b) anos 1960: “reformas para desobstruir a industrialização”; c) anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da industrialização pró-exportadora; d) anos 1980: superação do problema do endividamento externo via “ajuste com crescimento”; anos 1990: transformação produtiva com equidade (BIELSCHOWSKY, 2000a, p. 17-18).

Nesse contexto, Colistete (2001) destaca que os autores cepalinos produziram uma estrutura conceitual própria, um conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas que deu substância ao que passou a ser chamado de desenvolvimentismo cepalino, referindo-se o termo às teses dos autores da CEPAL que propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano. A esse respeito, Braga (2002) ressalta que:

[...] a defesa da industrialização na América Latina sempre esteve presente nos trabalhos pioneiros da CEPAL. Tal defesa baseou-se em pelo menos três diagnósticos: i) a necessidade da industrialização como forma de absorver a crescente disponibilidade de mão-de-obra, seja em decorrência do crescimento demográfico em si ou do intenso processo de urbanização verificado na região; ii) as externalidades positivas decorrentes da industrialização manifestadas pela difusão tecnológica e pela conseqüente elevação da produtividade, contribuindo assim para o incremento das taxas de crescimento na região; e iii)<sup>3</sup> a necessidade de se romper o processo perverso de deterioração dos termos de troca decorrente, dentre outros fatores, das diferenças nas elasticidades renda da demanda entre produtos básicos e manufaturados. A viabilização da industrialização, segundo o pensamento cepalino, seria possível a partir de uma política de substituição de importações (BRAGA, 2002, p.3).

---

<sup>3</sup> [...]. Este processo perverso seria explicado pela baixa elasticidade renda da demanda por alimentos e pelas inovações tecnológicas nos setores industriais dos países desenvolvidos, inovações estas que resultariam ou na substituição de matérias-primas naturais por produtos sintéticos, ou pelo menor uso destas matérias-primas no processo produtivo (BRAGA, 2002, p. 7).



Para Pessoti e Pessoti (2009), a sociedade contemporânea transforma-se em períodos curtos de tempo e o epicentro dessas transformações, a condutora das mudanças e a única via para ter acesso às benesses das transformações tecnológicas seria a indústria.

Botega *et al*, (2006) ressaltam que a industrialização de um espaço é necessária para promover o seu desenvolvimento e a expansão das atividades produtivas, aumentando sua participação no produto interno bruto (PIB) e a qualidade de vida .

Já os autores Vieira e Santos (2013) destacam que o alcance do desenvolvimento econômico e o consequente bem-estar social não se efetiva somente com a elevação da produtividade econômica, como se acreditava na segunda metade do século XX, no Brasil. Industrialização e crescimento econômico eram entendidos como sinônimo de desenvolvimento econômico. Para Laplane (2006),

os termos “industrialização” e “desenvolvimento econômico” foram praticamente sinônimos no Brasil entre os anos 30 e os anos 80, mas o consenso quanto ao papel da indústria no desenvolvimento brasileiro desfez-se a partir de então. Para tanto, contribuíram diversos fatores. De um lado, existe uma opinião relativamente generalizada de que o Brasil teria completado seu processo de industrialização “pesada” e que, portanto, os investimentos na indústria não teriam mais dimensões suficientes para impulsionar a economia como um todo. De outro lado, a percepção de alguns de que para retomar seu dinamismo, seria necessário que a indústria aumentasse sua competitividade internacional. Para tanto, a indústria brasileira deveria tornar-se mais especializada e eficiente, as empresas industriais deveriam deixar de lado produtos e atividades nas quais não fossem competitivas (LAPLANE, 2006, p. 5).

Entretanto, na história econômica do capitalismo, a busca por desenvolvimento econômico esteve associada à industrialização. Os países que promoveram a Primeira e a Segunda Revolução Industrial, como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, são aqueles considerados desenvolvidos. O caminho da industrialização tornou-se a meta dos países dedicados a alcançar o parâmetro das nações que determinaram o sentido do desenvolvimento pautado em um parque industrial avançado e no domínio da inovação tecnológica. Em países como o Brasil, a industrialização ocorreu somente durante o século XX. Com isso, o capitalismo industrial é instalado no Brasil com um atraso em relação aos países pioneiros da Revolução Industrial. Desse modo, a indústria fica restringida e incompleta em razão da falta de dinamismo dos setores de bens de capital (MELLO, 1991).

Nesse contexto, o processo de industrialização brasileiro foi tardio, pois começou com um retardo de mais de um século em relação aos países líderes da Revolução Industrial. Mesmo após o Brasil deixar de ser colônia de Portugal, ainda manteve suas raízes tipicamente agrárias até meados do século XIX. Esse processo de industrialização, e consequentemente as

alterações das características de uma sociedade rural e agrária para uma urbana e industrial, iniciou-se na segunda metade do século XIX, ganhou impulso nas primeiras décadas do século XX e teve um salto no período pós Segunda Guerra Mundial. Tal processo apresentou várias fases de declínio e crescimento da atividade industrial, mas o traço comum a todas elas foi a presença, em maior ou menor grau, de ações do Estado impulsionando a formação e a consolidação do parque industrial brasileiro.

Nesse âmbito, Bielschowsky (2000b), explica que nas décadas de 30, 40 e 50 ocorreu a implantação do sistema industrial brasileiro: “Nessa época ocorreu uma rápida e profunda divisão do trabalho nacional, através de um processo que introduziu e disseminou, em parcela significativa do sistema produtivo em transformação, o progresso técnico mundial, até então praticamente confinado aos limites do comércio exterior do país” (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 5).

Para o autor em questão, o “desenvolvimentismo” é o pensamento econômico que confere unidade e sustentação ao processo de industrialização brasileira. O referido autor entende por desenvolvimentismo:

[...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando os recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 7).

Sobre as origens da “ideologia desenvolvimentista”, o mencionado autor, destaca que datam do período de 1930 - 1945 e que dentre os principais fatores explicativos do surgimento dessa ideologia econômica, estão a “crise econômica internacional, suas repercussões internas e a centralização política nacional posterior à Revolução de 1930” (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 78). Para Bielschowsky (2000b), essa ideologia, se fundamentou, concomitantemente, em dois pilares:

No **setor privado**, as entidades representativas do setor industrial (CNI, FIESP, etc) ampliaram seu horizonte de reivindicações. Roberto Simonsen concebeu e divulgou, através desses órgãos, uma estratégia de industrialização planejada. O processo de conscientização só alcançaria resultado definitivo na segunda metade dos anos 50, mas a legitimidade mínima do projeto era garantida pela liderança incontestável de Simonsen entre o empresariado industrial. **O segundo pilar foi montado no setor público**, no qual, a partir de 1930 e, sobretudo durante o Estado

Novo<sup>4</sup>, foi criada uma série de agências voltadas para a administração de problemas de alcance nacional. Automaticamente, seus técnicos civis e militares foram levados a pensar as questões do desenvolvimento econômico nacional de uma forma integrada e abrangente, gerando a ideologia desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 7, grifo nosso).

De acordo com Ianni (1977), que estudou as relações entre o Estado e a Economia, os anos de 1930 a 1970 constituem um período marcado por profundas transformações no Estado brasileiro, “enquanto estrutura de poder e organização burocrática”. Dentre algumas das transformações ocorridas no Estado brasileiro nessa época, o autor cita que “[...] deixou de existir o Estado oligárquico. E também foi essa a época em que o setor industrial adquiriu ampla hegemonia, no conjunto do *subsistema econômico brasileiro*” (IANNI, 1977, p. 4). Para o referido autor, a evolução do sistema político-econômico brasileiro, no período de 1930-1970, expôs a ampliação e a convergência de duas tendências relevantes para o entendimento do tipo de capitalismo vigente no país:

Em primeiro lugar, o Estado foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da Economia. Essa participação crescente teve caráter direto e indireto, desde a frequente formulação e reformulação das “regras do jogo” das forças produtivas no mercado até a criação de empresas estatais. Em segundo lugar, a política econômica governamental tornou-se cada vez mais complexa e ambiciosa, chegando a configurar-se como política econômica planejada. Note-se, entretanto, que a política econômica governamental brasileira nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. Às vezes ela foi apenas, ou principalmente, política de estabilização. Outras vezes, orientou-se no sentido da harmonização (ou integração) de setores produtivos e subsistemas regionais do País. Portanto, nem sempre o crescimento da renda nacional foi resultado da política econômica governamental, planejada ou não. Ao contrário, em diversas ocasiões o crescimento da Economia não foi senão o resultado de decisões, investimentos e condições de mercado funcionando sem qualquer direção governamental (IANNI, 1977, p. 301-302).

Com relação às ações do Estado objetivando a industrialização do Brasil, Coronel; Azevedo e Campos (2014) apontam que a primeira ação federal com o objetivo de proteger o setor industrial, de forma mais coordenada, ocorreu a partir da década de 1930, com o

---

<sup>4</sup> Estado Novo foi o regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937 por meio de um golpe de estado, que vigorou até 29 de outubro de 1945. Era caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e por seu autoritarismo. A política econômica do Estado Novo, conduzida pelo ministro da Fazenda Sousa Costa, caracterizou-se por um forte intervencionismo estatal. Foi o tempo da negociação da dívida externa e da criação de conselhos regulatórios nas áreas de finanças, comércio e recursos energéticos, como o Conselho Nacional do Petróleo ou o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. Foi também o tempo da entrada do Brasil na II Guerra e da criação de um órgão de planejamento integrado chamado Coordenação da Mobilização Econômica. Se a guerra, de um lado, criou dificuldades impondo limites à importação, de outro, conduziu à retomada do crescimento, estimulando a industrialização. (FGV/CPDOC, 2016).

processo de substituição de importações<sup>5</sup>. Posteriormente, a estratégia de fomentar o setor industrial materializou-se, de forma ampla na década de 1950 através do Plano de Metas<sup>6</sup>, que objetivava o desenvolvimento do setor industrial, com ênfase na indústria de bens de consumo duráveis. A terceira ação ocorreu a partir da década de 1970 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). De acordo com o II PND, o Governo define como preocupações principais dentro da estratégia de integração nacional: “o melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras microrregiões em relação ao Centro-Sul” (II PND, 1975/1979, p. 58). Destaca ainda que:

a ocupação de novas áreas - no Planalto Central, no Centro-Oeste e na Amazônia -, pode representar significativa contribuição do Brasil à redução da escassez mundial de alimentos, minerais e outras matérias-primas, do final da década ao final do século. Para realizar-se sem uso excessivo do fator capital, tal expansão de fronteira econômica implica em uso amplo de mão de obra (II PND, 1975/1979, p. 58).

Contudo, em função das crises do petróleo e do contexto internacional desfavorável, várias metas e objetivos propostos não foram alcançados. Na década de 1980, devido às altas taxas de inflação e à elevada dívida externa, o país não priorizou a política industrial. Nos governos federais seguintes, da década de 1990 até os primeiros anos da década de 2000 (especificamente até o ano de 2003), embora algumas medidas pontuais tenham sido

---

<sup>5</sup> O modelo de substituição de importações nasceu, teoricamente, do desequilíbrio externo das economias subdesenvolvidas do mundo ocidental (em particular as economias latino-americanas), advindo como um reflexo da crise econômica das economias capitalistas desenvolvidas, no período de 1929 a 1933. A análise do desenvolvimento econômico experimentado pela maioria dos países da América Latina evidencia um tipo de modelo diferente daqueles observados no desenvolvimento das economias capitalistas do mundo ocidental. Com o objetivo de estimular a industrialização, alguns dos principais países latino-americanos, entre os quais o Brasil, experimentaram um processo pelo qual a transformação da sua estrutura de produção industrial, (ou mesmo o início de um complexo industrial diferente dos representados apenas pelas indústrias tradicionais periféricas à urbanização recente de alguns centros), foi sendo alcançada, devido a uma alteração básica dos principais componentes da sua pauta de importações. A essa mudança na composição das importações, que atuou como o elemento dinâmico impulsionador da industrialização, têm-se chamado processo de substituição de importações (SUZIGAN, 1968).

<sup>6</sup> Programa ou Plano de Metas — ideal desenvolvimentista consolidado em um conjunto de 30 (trinta) objetivos a serem alcançados em diversos setores da economia abrangendo metas para cada um, os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser canalizados. Os setores que mais recursos receberam foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados. O Plano de Metas de Juscelino foi elaborado com base em estudos e diagnósticos realizados desde o início da década de 1940 por diversas comissões e missões econômicas. O último grande esforço de diagnóstico dos entraves ao crescimento econômico brasileiro fora feito pela Comissão Mista Brasil — Estados Unidos entre 1951 e 1953, ainda no governo Vargas. Os estudos da Comissão Mista, assim como os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e os da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicavam a necessidade de eliminar os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira. Tratava-se de setores críticos que não permitiam um adequado funcionamento da economia (FGV/CPDOC, 2016).

adotadas, tinha-se a concepção de que uma política econômica que promovesse a estabilidade monetária era a melhor forma de o governo federal fomentar o setor industrial.

Nas gestões seguintes (de Luís Inácio Lula da Silva -2003/2006 e 2007/2010), a partir do ano de 2004, com o objetivo de fomentar o setor industrial, o governo federal lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Em 2008 editou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com objetivos de promoção do setor industrial através de incentivos creditícios, subsídios, isenção e redução de tributos e marcos regulatórios para algumas atividades setoriais. No ano de 2011, o governo federal (gestão de Dilma Rousseff) instituiu o Plano Brasil Maior (PBM) que estabeleceu a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior. Os objetivos eram o estímulo à inovação e a produção nacional visando a competitividade da indústria nos mercados interno e externo. Ao mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o Plano buscava aproveitar competências presentes nas empresas, academia e sociedade.

De acordo com Coronel; Azevedo e Campos (2014), a política industrial é um tema que gera discussões, principalmente entre autores de cunho neoclássico que apresentam restrições à sua utilização, como, por exemplos,

[...] Ferreira & Hamdan, 2003; Pack & Saggi, 2006; Pinheiro et al., 2007)<sup>7</sup>. Esses autores argumentam que as políticas industriais beneficiam poucos setores da economia, ou seja, ao escolher medidas para proteger determinados setores, muitas vezes por critérios mais fundamentados em pressões políticas e de instituições, os governos deixam de fomentar o desenvolvimento de setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e social do país. Outro argumento contrário à utilização das políticas industriais é que, em vista da cultura patrimonialista, ou seja, a tênue divisão que separa o que é público do que é privado em países como o Brasil, essas políticas colaboram para o aumento da corrupção, dos vícios públicos, da socialização dos prejuízos e dos benefícios privados (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 105-106).

Suzigan e Furtado (2006) consideram que o aspecto mais polêmico da Política Industrial e que gera mais críticas é o estabelecimento de metas. Contudo, ressaltam que o estabelecimento de metas é “vital numa estratégia industrial impulsionada pela inovação e norteada por transformações tecnológicas e mudanças estruturais de empresas e indústrias”. Moreira Jr. e Machado (2016, p. 138) destacam que:

---

<sup>7</sup> \*FERREIRA, P. C.; HAMDAN, G. Política industrial no Brasil: Ineficaz e regressiva. In: **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 305-316, 2003; \*PACK, H.; SAGGI, K.; **It is there a case for industrial policy? A critical survey. The World Bank research observer**. v. 21, n. 2, p. 267-297, 2006 e \*PINHEIRO, M.C. et al. (2007). **Por que o Brasil não precisa de política industrial**. Rio de Janeiro: FGV, (Texto para discussão, 644).

[...] conceber a política industrial como instrumento político para a promoção de crescimento com mudança estrutural e viabilização efetiva de desenvolvimento não implica em escolhas taxativas. Diversas estratégias e combinações podem ser aplicadas com o anseio de criar trajetórias de desenvolvimento com base na atividade produtiva industrial, representando a correlação de forças que está estabelecida no tecido social que sustenta e legitima o governo em questão, e a capacidade e a disposição desse em enfrentar os constrangimentos sistêmicos resistentes a qualquer alteração no *status quo*.

Nesse sentido, a Política Industrial (PI) é um tema sobre o qual não há um consenso de opiniões. De acordo com Ribeiro Silva (2016) e Suzigan (2010), podem ser elencadas três correntes econômicas de abordagens de Políticas Industriais: “a corrente tradicional vincula as políticas industriais a estratégias corretoras de falha de mercados. Os neoliberais advogam em torno de políticas cambiais e monetárias com forte orientação nas proposições do Consenso de Washington<sup>8</sup>. E por último e não menos importante, os neoschumpeterianos e evolucionários defendem uma abordagem mais profunda das PIs com a inserção de instituições em sentido amplo, difusão de inovação, com alto poder de coordenação”.

Para Ferraz, De Paula e Kupfer (2002), esgotados os julgamentos realizados a partir de percepções individuais, o objetivo clássico almejado pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, no sentido de alcançar estágios de desenvolvimento superiores aos antecedentes em um determinado espaço nacional. Por conseguinte, sob o prisma conceitual, política industrial pode ser entendida como “o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional” (FERRAZ; DE PAULA; KUPFER, 2002, p. 545).

O Brasil utilizou-se, ao longo do tempo, dos Planos Plurianuais de Investimentos nas esferas federal, estadual e municipal para o planejamento público, organização e viabilização

---

<sup>8</sup>A expressão “Consenso de Washington” (1989) foi atribuída a John Williamson, segundo registro de um trabalho escrito apresentado numa Conferência realizada em Washington para discutir, junto com pesquisadores da América Latina, quais seriam os elementos principais de um conjunto de pontos de política econômica que deveriam ser adotados pelos países da América Latina e Caribe. Os pontos dessa política econômica são: disciplina fiscal; prioridades no gasto público; reforma tarifária; liberalização financeira; taxas de câmbio – Países precisam unificar (pelo menos para transações comerciais) o conjunto das taxas de câmbio a um nível suficientemente competitivo a induzir um crescimento rápido em exportações não-tradicionais e gerenciáveis de tal forma a garantir aos exportadores que a competitividade assim conseguida seja mantida no futuro; liberalização comercial; investimento direto externo – barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas; privatização – empresas estatais devem ser privatizadas; desregulação – Governos devem abolir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição, e depois devem assegurar que todas regulamentações sejam justificadas por tal critério incluindo segurança, proteção ambiental, ou uma supervisão prudente das instituições financeiras; direitos de propriedade – o sistema legal deve permitir uma segurança para direitos de propriedade, sem custos excessivos, e deve fazer valer esses direitos ao setor informal (ALMEIDA FILHO, 2003).

da ação pública. O Plano Plurianual (PPA) está previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998; é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do Governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no quadriênio.

Por conseguinte, com a adoção desta regulamentação, tornou-se obrigatório ao Governo planejar as suas ações governamentais e também o orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também se sugere que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente. Assim, no Brasil historicamente, através dos Planos Plurianuais, os Governos têm estabelecido ações e relações com o processo de industrialização, Políticas Industriais com o objetivo de fomentar o setor industrial do país. Sobre esse assunto, Strachman e Avellar (2013), apontam:

As políticas industriais e tecnológicas vêm fazendo parte da agenda econômica tanto em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>9</sup> como em países em desenvolvimento, com o intuito de gerar capacidade tecnológica, incentivando não somente os investimentos privados, mas também a melhoria na infraestrutura disponível, a interação e a transferência de tecnologia entre diferentes agentes, como universidades, institutos de pesquisa (públicos e privados) e empresas. A complexidade de uma política industrial e tecnológica pode ser visualizada pelos seus variados objetivos, objetos e instrumentos [...]. (STRACHMAN; AVELLAR, 2013, p. 20-21).

Com relação ao recorte geográfico de análise dessa pesquisa, têm-se os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. O primeiro foi criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, que o desmembrou de Mato Grosso, definiu-se como capital a cidade de Campo Grande e atualmente é composto por 79 municípios distribuídos em uma área de

---

<sup>9</sup>A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atua nos âmbitos internacional e intergovernamental e reúne os países mais industrializados do mundo e alguns países emergentes, como México, Chile, Coréia do Sul e Turquia. No âmbito da Organização, os representantes efetuam o intercâmbio de informações e alinham políticas, com o objetivo de potencializar seu crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros. O relacionamento entre a entidade e o Brasil aprofundou-se a partir de 1999, quando o Conselho da OCDE decidiu criar um programa direcionado ao Brasil. Embora não seja membro da OCDE, o Brasil, como *key partner* (parceiro-chave), pode participar de Comitês da Organização e de inúmeras áreas de trabalho. O país tem integrado as atividades patrocinadas pela Organização e por seus órgãos técnicos, sobretudo seminários e reuniões de grupos de trabalho, com a presença de peritos brasileiros de áreas especializadas. (Disponível em: <<http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/OCDE>> Acesso em: 11. Jan. 2017).

357.145, 534 mil quilômetros quadrados. A população estimada no ano de 2016 é de 2,6 milhões de habitantes (IBGE, 2016). O segundo, Mato Grosso, constitui-se hoje de 141 municípios, distribuídos em uma área de 903.378, 292 mil quilômetros quadrados. A população estimada pelo IBGE no ano de 2016 é de 3,3 milhões de habitantes e a capital é a cidade de Cuiabá.

### **1.1. Justificativa, Problematização e Objetivos**

O desenvolvimento econômico é uma das principais preocupações de diversos países que buscam obter o padrão de países desenvolvidos, como por exemplo, conseguido pelos Estados Unidos, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>. Por conseguinte, estratégias de desenvolvimento são traçadas pelos governos periodicamente a fim de que o objetivo desejado seja assegurado.

Para Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico é um processo histórico deliberado de elevação dos padrões de vida que ocorre ao nível de cada país. É produto de uma estratégia nacional que tem como agentes os empresários e os técnicos ou administradores, e como forma de realização a acumulação de capital e a incorporação de conhecimento à produção. Sua liderança é exercida pelo respectivo governo, que age em estreito acordo com os agentes econômicos no processo de definir políticas econômicas e instituições legais que promovam o investimento e o aumento da produtividade. Nesse contexto, Moreira Júnior e Machado (2016) destacam:

O desenvolvimento econômico se tornou o objetivo fundamental das elites políticas e econômicas das sociedades contemporâneas. Sua essência está no progresso técnico e científico que uma sociedade pode alcançar para oferecer melhores bens de consumo e bem-estar à população. A indústria se constitui como principal vetor desse processo (MOREIRA JUNIOR; MACHADO, 2016, p. 135).

---

<sup>10</sup> No período que vai do imediato pós - Segunda Guerra Mundial (1947) até a crise mundial de meados dos anos setenta (1973), os países capitalistas tiveram um elevado crescimento econômico, período em que o historiador Eric Hobsbawm chamou de “A Era de Ouro do Capitalismo” ou “Os anos Dourados”. De acordo com o autor, foi um período de “extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável” (HOBSBAWM, 1995, p. 15). O referido autor destaca que: “a Era de Ouro foi um fenômeno mundial, embora a riqueza geral jamais chegasse à vista da maioria da população do mundo” (HOBSBAWM, 1995, p. 255). Para obter mais detalhes sobre esse período, consultar a obra de HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991)**. Tradução de Marcos Santarrita; Revisão Técnica de Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.



Assim, algumas literaturas sobre crescimento econômico sugerem a existência de efeitos favoráveis que o setor industrial e sua participação relativa na economia podem exercer em termos da dinâmica de desenvolvimento nas diversas economias quando comparada aos demais setores (agricultura e serviços), sendo que tais efeitos estão associados a questões como maior incorporação dos avanços tecnológicos e inovações, ganhos de produtividade, maior remuneração dos fatores de produção (capital e trabalho), efeitos de transbordamento (*spillovers*), dentre outros (VIEIRA; AVELLAR; VERÍSSIMO, 2014). Nesse sentido, Brandão (2015) ressalta:

O processo de industrialização expande e aprofunda não apenas a divisão técnica do trabalho, mas também a divisão social do trabalho em uma sociedade em evolução complexa, em que novas conexões e interdependências vão se estruturando, não apenas entre os elos tecnoeconômicos de seu aparelho produtivo, como também entre os seus agentes cruciais de decisão, com seus encadeamentos de ação transformadora que constroem peculiarmente, em cada país, suas próprias vias, trajetórias e estilos de desenvolvimento (BRANDÃO, 2015, p. 94).

O desenvolvimento é um fenômeno complexo, não tem um significado irrefutável, e, no meio acadêmico, há um rico debate com relação ao seu conceito. De acordo com Oliveira (2002, p. 38), esse debate se fundamenta “principalmente quanto à distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois muitos autores atribuem apenas os incrementos constantes no nível de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, sem, no entanto, se preocupar como tais incrementos são distribuídos”. Nesse contexto, o autor Bresser-Pereira (1968) entende que o desenvolvimento se constitui como

[...] um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Na verdade, não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e causa das transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixaram traços (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 15).

De acordo com Bresser-Pereira (1968), uma perspectiva de desenvolvimento universalmente aceita pelas sociedades modernas, seria a melhoria dos padrões de vida, o aumento do bem-estar. Por conseguinte, identificar o desenvolvimento como aumento do padrão de vida seria mais considerável. O referido autor explica que embora a renda *per capita* seja uma medida de padrão de vida, esta é insuficiente, visto que

muitas vezes cresce a renda *per capita* sem que haja aumento do padrão de vida, a não ser para uma parcela mínima de privilegiados dentro da população. Quando isso acontece, é provável que não tenhamos transformações políticas e sociais, o crescimento da renda terá sido aleatório e instável, é certo que não poderemos falar em desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 16).

Entretanto, “apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, elas se completam” (SCATOLIN, 1989, p. 24). Com efeito, Furtado (1983, p. 78) destaca que “o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a”. O pensamento de Celso Furtado também destaca a ação do Estado, ao privilegiar as articulações políticas, institucionais, o planejamento público, com vistas de promover o desenvolvimento.

Para o autor Amartya Sen (2010), o desenvolvimento pode ser visto como um processo de amplitude das liberdades reais que as pessoas usufruem. A perspectiva nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam o desenvolvimento como crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O autor em questão concorda que o crescimento do PNB, a industrialização, o avanço tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para a expansão das liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Contudo, destaca que as liberdades também dependem de outros determinantes como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). Nesse sentido, considerar o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas direciona a atenção para os fins que o tornam importante, ao contrário de restringi-la a alguns dos meios que, entre outros, desempenham um papel relevante no processo.

Dessa forma, Sen (2010) destaca que as “liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora” são tipos distintos de direitos e oportunidades que ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa. E podem atuar complementando-se mutuamente. Por conseguinte, as políticas públicas visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas. Dessa forma,

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança

econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2010, p. 25-26).

Nesse contexto, as políticas públicas<sup>11</sup> são formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos segmentos e classes sociais.

A importância das políticas públicas para o desenvolvimento de um país reside no fato de que se bem elaboradas, implementadas e avaliadas, estas poderão atender a diversos setores da sociedade, principalmente, os mais vulneráveis. Nessa perspectiva, “compreender as teorias que versam sobre o desenvolvimento de uma região, e entender a influência que o Estado desempenha nesse processo, pode gerar subsídios para que os gestores públicos posicionem-se ativamente auxiliando no processo de promoção do desenvolvimento econômico” (MADUREIRA, 2015, p. 8).

Nesse sentido, justifica-se a análise da temática relativa ao processo de industrialização dos Planos Plurianuais de Investimento (PPA), que são importantes instrumentos utilizados para o planejamento governamental, nas esferas federal, estadual e municipal. E a partir disso verificar como essas políticas industriais se realizam no território mato-grossense e assim pretende-se responder se a lógica industrial de Mato Grosso do Sul está alterando a sua “vocação” regional, apontada como a agropecuária. Ou dito de outra forma, é real a possibilidade de desenvolvimento a partir dessa industrializa o vinculada ao agronegócio<sup>12</sup> haja vista que sua lógica é pautada na concentra o de renda e da terra? Logo, o planejamento público caminha no sentido de promover desenvolvimento de Mato Grosso do Sul para além do crescimento econômico?

Portanto, na tentativa de responder a essa questão, propõe-se, como objetivo geral, investigar a temática da industrializa o na perspectiva do planejamento governamental

---

<sup>11</sup> “Políticas públicas são diretrizes, princípios referenciais de aço do poder público; regras e procedimentos para as rela es entre poder público e sociedade, media es entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam a es que normalmente envolvem aplica es de recursos públicos. (...). Devem ser consideradas também as “não-a es”, as omissões, como formas de manifesta o de políticas, pois representam op es e orienta es dos que ocupam cargos” (TEIXEIRA, 2002 apud SANTOS, et al., 2007, p. 829).

<sup>12</sup> “[...] o uso corrente do termo “agronegócio”, no Brasil, expressa — ou deseja expressar — as atividades agropecuárias que utilizam técnicas de produ o intensiva (mecaniza o e química) e de escala, o que gera aumento da produ o e da produtividade” (SAUER, 2008, p. 16).

expressa nos PPAs de 2000-2003; 2004-2007; 2008-2010 e 2011-2015, em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

Para que esta proposta se viabilize, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Discutir a trajetória histórica da formação e dinâmica econômica destas duas Unidades da Federação a partir dos principais elementos do planejamento público federal;
- b) Estabelecer relações entre os elementos teóricos atinentes ao conceito de desenvolvimento, industrialização e o papel das instituições no âmbito do planejamento público;
- c) Analisar a materialização da dinâmica industrial de Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso a partir dos documentos oficiais de planejamento (leia-se política industrial) e dados secundários.

## **1.2. Metodologia e Estrutura do Trabalho**

### **1.2.1. Revisão de Literatura x Embasamento Teórico**

Com a finalidade de apresentar o problema a ser pesquisado na perspectiva de fundamentá-lo nas teorias e trabalhos já existentes, será realizada revisão de literatura baseada na consulta a dissertações, teses, livros e artigos científicos.

A revisão de literatura busca apresentar de forma mais específica conteúdos diretamente ligados à temática deste estudo: desenvolvimento, industrialização e planejamento governamental dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, com o objetivo de conhecer o que tem sido estudado sobre o assunto, conceitos, identificação de lacunas na área de estudo, revisão de teorias e análise metodológica. Para Noronha e Ferreira (2000), as revisões de literatura são estudos que

[...] analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado-da-arte sobre um tópico específico, evidenciando novas idéias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada. (NORONHA; FERREIRA, 2000, p.182).

É importante destacar que no Capítulo II – “Formação Política e Econômica: raízes da “vocação” agropecuária mato-grossense” (atuais estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), no qual se contempla o primeiro objetivo específico, buscou-se a seleção de trabalhos

relacionados às seguintes temáticas: história econômica, planejamento público federal e desdobramentos na geografia econômica do território mato-grossense, bem como algumas considerações mais recentes referentes à industrialização dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. No Quadro 1 estão relacionadas as obras utilizadas nessa revisão, bem como as áreas e centros de pesquisa de que fazem parte.

**Quadro 1 – Obras utilizadas na Revisão de Literatura**

<b>TEMÁTICA: HISTÓRIA ECONÔMICA DE MS E MT</b>		
<b>Obra</b>	<b>Área</b>	<b>Centro de Pesquisa</b>
“Industrialização da agricultura de Mato Grosso”, de Benedito Dias Pereira (1995).	Livro da Tese do Programa de Pós-Graduação em “Economia”.	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
“Do Extrativismo à Pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso, no período de 1870 a 1930”, de Fernando Tadeu de Miranda Borges (2001).	Livro da Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “Teoria Econômica”.	Universidade de São Paulo (USP).
“Sobre o processo de ocupação e as relações de trabalho na agropecuária: o extremo sul de Mato Grosso (1940-1970)”, de Jocimar Lomba Albanez (2003).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “História”.	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).
“Formação, estrutura e dinâmica da economia do Mato Grosso do Sul no contexto das transformações da economia brasileira”, de Eugênio da Silva Pavão (2005).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “Economia Industrial”.	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
“Mato Grosso: Governo, Política e Sociedade”, de Daniel Almeida de Macedo (2016).	Tese do Programa de Pós-Graduação em “História Social”.	Universidade de São Paulo (USP).
“Ensaio da formação histórica, política e econômica do estado de Mato Grosso do Sul”, de Rozimare Marina Rodrigues Rivas (2016).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos”.	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).
<b>TEMÁTICA: PLANEJAMENTO PÚBLICO FEDERAL E RESULTADOS NA GEOGRAFIA ECONÔMICA DO TERRITÓRIO MATO-GROSSENSE</b>		
<b>Obra</b>	<b>Área</b>	<b>Centro de Pesquisa</b>
“Planejamento governamental: a SUDECO no espaço matogrossense: contexto, propósitos e contradições”, de Silvana de Abreu (2001).	Tese do Programa de Pós-Graduação em “Geografia”.	Universidade de São Paulo (USP).
“Agroindústria e reprodução do espaço”, de Tito Carlos Machado de Oliveira (2004).	Livro da Tese do Programa de Pós-Graduação em “Geografia”.	Universidade de São Paulo (USP).
“Morte e Ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de Planejamento Regional na Amazônia”, de Sérgio Roberto Bacury de Lira (2005).	Tese do Programa de Pós-Graduação em “Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido”.	Universidade Federal do Pará (UFPA).
“Desenvolvimento Regional e Organização Territorial em Mato Grosso: os Polos Aripuanã, Juruena e Xingu/Araguaia (1970/2010)”, de Manoel Messias de Freitas (2016).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “Geografia”.	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).
“A segunda Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste: uma análise preliminar da inovação, desenvolvimento e difusão de tecnologias”, de Mateus Boldrine Abrita e Walter Guedes da Silva (2017).	Capítulo de livro. Os autores são respectivamente Mestre em Ciências Econômicas e Doutor em Geografia.	Ambos são docentes na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/ Unidade Universitária de Campo Grande.
“Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas no Mato Grosso do Sul: identificação e análise para o período 2000-2020”, de Kaully Furiama Santos (2017).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos.	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

<b>TEMÁTICA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO INDUSTRIAL DE MS E MT</b>		
<b>Obra</b>	<b>Área</b>	<b>Centro de Pesquisa</b>
“Uma Análise da Indústria de Transformação de Mato Grosso no período de 1980 a 2007”, de Regiane Berchiele (2009).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “Agronegócios e Desenvolvimento Regional”.	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).
“Política Industrial Brasileira e a Industrialização de Mato Grosso do Sul no Século XXI”, de Cristovão Henrique Ribeiro Silva (2016).	Tese do Programa de Pós-Graduação em “Geografia”.	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).
“Formação industrial e as transformações recentes na economia de Mato Grosso do Sul”, de Bruna Maria Oliveira Benites Ferreira (2016).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos”.	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).
“A Industrialização da economia de Mato Grosso”, de Heitor Tiago Gonçalves (2016).	Dissertação do Programa de Pós-Graduação em “Agronegócios e Desenvolvimento Regional”.	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Elaborado pela autora (2017).

No Capítulo III – “Industrialização, Estado e Instituições: relações com o Desenvolvimento” procurou-se contemplar o segundo objetivo específico. Nesse capítulo apresentou-se o embasamento teórico da pesquisa, que se fundamentou na teoria de Celso Furtado sobre a origem e as principais características do fenômeno do subdesenvolvimento na América Latina e as condições necessárias para a sua superação. Dessa forma, utilizou-se a obra intitulada: “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico” (1983), por considerar que ainda nos dias atuais tem poder explicativo sobre o subdesenvolvimento.

No sentido de tentar agregar aspectos importantes a análises anteriores, procurou-se além de estudar as contribuições do pensamento cepalino, trazer a atualidade desse pensamento, visando compreender o que a Cepal defende na atualidade como o caminho para o desenvolvimento e se hoje, os seus pressupostos continuam válidos.

Outro aspecto significativo se refere aos *elementos/ fatores institucionais* citados por Celso Furtado como relevantes para um projeto de desenvolvimento. Dessa forma, abordou-se, nesta pesquisa, o pensamento da escola institucionalista e sua importância para a interpretação das trajetórias nacionais e regionais ao longo do tempo, bem como para a formulação de novas estratégias e políticas de desenvolvimento. Tal abordagem se justificou ainda, pois se observou que nas referências de trabalhos consultados para essa pesquisa, notaram-se, em alguns casos, menções à importância da dimensão institucional para o entendimento das trajetórias nacionais e regionais, entretanto, com escassa fundamentação teórica.

### 1.2.2. Pesquisa Empírica

No Capítulo IV – “A industrialização recente dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso – 2000 a 2015”, fundamentado nas referências utilizadas e na pesquisa empírica, almejou-se realizar uma análise comparativa entre as referidas Unidades da Federação, com o objetivo de responder à questão-problema de pesquisa. Na sequência estão apresentados os procedimentos adotados para a pesquisa.

Inicialmente pretendeu-se estudar as Políticas Industriais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso através de consulta aos *sites* de órgãos públicos responsáveis (Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar - SEMAGRO e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDEC), bem como a coleta e análise nominal de dados secundários sobre a dinâmica industrial dos referidos estados, nos seguintes bancos de dados: Banco de Dados do Estado de Mato Grosso do Sul (BDE/MS); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); SEDEC e SEMAGRO. Através de consulta aos referidos dados, obtiveram-se informações sobre o número de estabelecimentos do setor industrial; empregos; Valor da Transformação Industrial (VTI); Produto Interno Bruto (PIB) e exportações totais por fator agregado. Mattar (1996) explica da seguinte forma os dados secundários:

são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes até analisados, e que estão catalogados à disposição dos interessados. As fontes básicas de dados são: a própria empresa, publicações, governos, instituições não governamentais e serviços padronizados de informações de marketing (MATTAR, 1996 apud ROSSI, 2004, p.16).

Por conseguinte, para a análise nominal dos dados secundários, utilizou-se o método de estatística descritiva, cujo objetivo básico foi sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo dessa forma que se tenha uma visão global da variação desses valores. Os dados foram organizados e descritos por meio de gráficos, quadros e tabelas. De acordo com Correa (2003, p. 9), a estatística descritiva é o “conjunto de técnicas que objetivam coletar, organizar, apresentar, analisar e sintetizar os dados numéricos de uma população, ou amostra”.

Na sequência, realizou-se pesquisa nos Diários Oficiais dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso para a identificação dos Planos Plurianuais de Investimentos estaduais

implementados no período de 2000 a 2015. O período delimitado entre 2000 a 2015 se deve ao fato de que o estado de Mato Grosso do Sul instituiu, através da Lei Nº 2.064, de 27 de Dezembro de 1999, o seu primeiro PPA para o período de 2000/2003. E o PPA finalizado mais recentemente foi o do período de 2012/ 2015. Assim, de forma coerente, estendeu-se o período delimitado (2000 a 2015) também para o estado de Mato Grosso.

A partir disso, foi realizada a análise de conteúdo sobre a matéria de industrialização contida nesses Planos. Para Bardin, (1977, p. 9) a análise de conteúdo pode ser definida como “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”. Oliveira (2008) destaca que a análise de conteúdo permite

[...] o acesso a diversos conteúdos, explícitos ou não, presentes em um texto, sejam eles expressos na axiologia subjacente ao texto analisado; implicação do contexto político nos discursos; exploração da moralidade de dada época; análise das representações sociais sobre determinado objeto; inconsciente coletivo em determinado tema; repertório semântico ou sintático de determinado grupo social ou profissional; análise da comunicação cotidiana seja ela verbal ou escrita, entre outros (OLIVEIRA, 2008, p. 570).

De acordo com Bardin (1977), a técnica de análise de conteúdo pressupõe algumas etapas descritas no Quadro 2.

**Quadro 2 – Etapas da técnica de análise de conteúdo**

<b>Primeira Etapa</b>	<b>Segunda Etapa</b>	<b>Terceira Etapa</b>
Pré-Análise	Exploração do material: codificação e categorização	Tratamento dos resultados, inferência e interpretação
Consiste no processo de escolha dos documentos ou definição dos dados de análise.	Nesta fase os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes ao conteúdo expresso no texto.	O objetivo desta etapa é colocar em evidência as informações fornecidas pela análise. O autor define unidade de registro como unidade de significação a codificar. Pode ser o tema, palavra ou frase.

Fonte: Bardin (1977)/ Elaborado pela autora

Com base nesses conceitos, através da análise de conteúdo da matéria de industrialização contida nos PPAs, compreendeu-se em que contexto histórico e como as temáticas de industrialização, desenvolvimento e crescimento econômico são apreendidos pela instância pública estadual.

A pesquisa caracterizou-se pela abordagem quantitativa e qualitativa. Quantitativa, pois através da coleta de dados sobre as Políticas Industriais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, os mesmos foram quantificados, isto é, identificou-se a presença e mediu-se a frequência e intensidade com que a referida política se materializou no território mato-



grossense. Os resultados foram representados em gráficos e tabelas. Qualitativa porque se analisou a matéria de industrialização do planejamento público estadual, contida nos Planos Plurianuais, buscando-se verificar em que contexto apareceu essa matéria, se ligada ao conceito de desenvolvimento ou apenas de crescimento econômico. Sobre a pesquisa qualitativa e quantitativa Minayo (2001) explica:

A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 2001, p. 22).

Contudo, o conjunto de dados quantitativos e qualitativos não se opõe. “Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 2001, p. 22).

Dessa forma, as próximas páginas estão organizadas em 5 (cinco) capítulos. No Capítulo 1, realizaram-se algumas considerações introdutórias sobre a temática estudada concernentes ao desenvolvimento via industrialização e planejamento público direcionado às políticas industriais. Para tanto, utilizaram-se alguns fundamentos voltados a essa temática contidos notadamente no pensamento de Celso Furtado e da Cepal, assim como de alguns autores mais atuais.

No Capítulo 2, realizou-se uma revisão de literatura com a seleção de trabalhos para realizar um panorama do que foi estudado sobre a formação econômica, planejamento, desenvolvimento e ambiente institucional dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Ressalta-se aqui a dificuldade em realizar essa seleção, que pode até mesmo ser considerada despótica, ao privilegiar alguns trabalhos em detrimento de outros. Contudo, procurou-se, através dessa revisão, dar luz a alguns aspectos que poderiam agregar as análises anteriores<sup>13</sup>.

No Capítulo 3, construiu-se o embasamento teórico a pesquisa com base nas contribuições do autor Celso Furtado sobre a origem e as principais características do fenômeno do subdesenvolvimento na América Latina e as condições necessárias para a sua superação. No sentido de tentar agregar aspectos importantes às análises anteriores, procurou-se, além de abordar as contribuições do pensamento cepalino, trazer a atualidade desse pensamento. Outro aspecto significativo que foi estudado refere-se ao pensamento da escola institucionalista e sua importância para a interpretação das trajetórias nacionais e

---

<sup>13</sup> Na metodologia desta pesquisa estão descritos os critérios utilizados para a seleção dos trabalhos.

regionais ao longo do tempo, bem como para a formulação de novas estratégias e políticas de desenvolvimento.

O Capítulo 4 se caracterizou por uma abordagem qualitativa e quantitativa. Inicialmente estudou-se a política industrial recente de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, através de análise de documentos públicos (organograma, leis, diagnósticos e relatórios socioeconômicos) dos setores responsáveis pela pasta (Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar – SEMAGRO e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC, respectivamente), bem como dados secundários referentes à dinâmica industrial dos referidos estados.

No Capítulo 5, dentro da perspectiva do planejamento estadual, selecionaram-se os Planos Plurianuais do período de 2000 a 2015, dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso para uma análise qualitativa e comparativa da matéria de industrialização contida nesses planos. Assim compreendeu-se em que contexto a referida matéria está estabelecida e como as temáticas de industrialização, desenvolvimento e crescimento econômico são apreendidos pelas instâncias públicas estaduais.

## CAPÍTULO II - FORMAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA: RAÍZES DA “VOCAÇÃO” AGROPECUÁRIA MATOGROSSENSE

### 2.1. História econômica de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso

A obra de Fernando Tadeu de Miranda Borges (2001), intitulada “Do Extrativismo à Pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso, no período de 1870 a 1930” reconstrói aspectos relevantes da economia mato-grossense no período delimitado para o seu estudo, desvendando os fatores que condicionaram a sua dinâmica.

Borges (2001) destaca que os dados referentes aos indicadores populacionais de Mato Grosso são escassos, e que os primeiros dados que pode contar, são do primeiro Censo no ano de 1872. De acordo com o autor, no ano de 1879,

[...] o município de Cuiabá respondia por cerca de 50% da população da então Província de Mato Grosso; já em 1920, além de seu território provavelmente ter sido desmembrado (pois a população de Cuiabá reduz-se, em termos absolutos, de 1879 a 1920), surgem outros municípios com populações comparáveis (embora menores) a de Cuiabá, como Ponta Porã, Campo Grande e Corumbá (BORGES, 2001, p. 42).

Com efeito, Borges (2001, p. 42-43) explica que: “este movimento populacional está vinculado ao desenvolvimento das atividades produtivas em Mato Grosso”.

No período de 1870 a 1930, a produção para o mercado externo fundamenta a base sobre a qual o conjunto da economia mato-grossense se expande. Essa produção está relacionada ao crescimento populacional e também à expansão de certos tipos de cultivos para o mercado interno (BORGES, 2001).

Com base nos principais produtos exportados e amparado em dados sobre a população, Borges (2001) sugere uma periodização da economia de Mato Grosso:

**1ª de 1870 a 1890** - Fase Considerada de Pequeno Movimento de Exportação; **2ª de 1890 a 1914** – Fase de Organização e Predomínio de Produtos Extrativos (Erva-Mate, Borracha); **3ª de 1914 a 1930** – Fase de Predomínio de Produtos Originários da Pecuária (gado em pé, charque e outros produtos animais) (BORGES, 2001, p. 49).

Os principais produtos exportados por Mato Grosso entre 1870 a 1930 podem ser agrupados em duas grandes classes: “a dos produtos extrativos (ipecacuanha, borracha e erva-mate, esta última envolvendo algum tipo de beneficiamento) e a de produtos da pecuária ou

de derivados dela (gado em pé, couros, charque, caldo e extrato de carne)” (BORGES, 2001, p. 50).

É interessante destacar que naquela época, a pauta de exportações se fundamentava na exploração das “vantagens absolutas” de Mato Grosso por meio da extração de produtos nativos ou da utilização de extensas pastagens naturais (BORGES, 2001).

Borges (2001) enfatiza que o setor da pecuária em Mato Grosso, de 1910 a 1930, foi o que obteve mais rápida expansão na economia. Dentre as indústrias derivadas da pecuária, a indústria de extrato e caldo de carne não obteve maiores repercussões na economia.

Em virtude da necessidade de aproveitamento do rebanho bovino criado extensivamente, ocorreu à instalação da indústria de charque no território mato-grossense. Através da industrialização do charque, a carne poderia resistir mais tempo à decomposição. Nesse sentido, a industrialização do charque multiplicou-se a partir do ano de 1884, tendo seu ápice em meados da década de 1920 com um considerável número de indústrias referentes a essa atividade instaladas no Estado (em 1923 eram 22 estabelecimentos produtores de charque) (BORGES, 2001).

De forma sintética, Borges (2001) apresenta algumas informações sobre a agroindústria canavieira. De acordo com o autor a agroindústria canavieira é tida como uma das mais antigas atividades produtivas instaladas em Mato Grosso: “a sua produção na economia data, segundo o cronista João Antonio Cabral Camelo, de 1727” (BORGES, 2001, p. 91).

Conforme o Censo Industrial do Brasil, no ano de 1907, Mato Grosso contava com 05 agroindústrias canavieiras de importância, com um total de 300 operários, já em 1920, existiam 06, com 277 operários (BORGES, 2001). A partir desses dados verifica-se que em um período de 13 anos, houve um pequeno aumento de uma agroindústria<sup>14</sup> canavieira. Por conseguinte, Borges (2001) explica que:

A produção da agroindústria canavieira, em Mato Grosso, foi bastante pequena, servindo apenas ao mercado local, quando comparada com outros Estados brasileiros. O açúcar produzido por Mato Grosso, de 1925 a 1931, representou cerca de 0,30% do total produzido nos Estados brasileiros no mesmo período. No ano de 1932, o Brasil contou com 336 agroindústrias canavieiras, das quais, 11 pertenceram a Mato Grosso (BORGES, 2001, p. 93).

---

<sup>14</sup> “Entenda-se por **complexo agroindustrial** o conjunto de relações entre indústria e agricultura na fase em que esta mantém intensas conexões para trás, com a indústria para a agricultura, e para frente, com as agroindústrias e outras unidades de intermediação que exercem impactos na dinâmica agrária. O complexo agroindustrial é uma forma de unificação das relações entre os grandes departamentos econômicos com os ciclos e as esferas de produção, distribuição e consumo, relações estas associadas às atividades agrárias” (MULLER, 1989, p.130).

Entretanto, a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool em 1933, fortaleceu o poder central, ocasionando a limitação do poder de decisão das agroindústrias canavieiras de Mato Grosso. Por conseguinte essas agroindústrias durante a década de 30 tenderam a diminuir a sua produção abaixo da capacidade instalada. Outro motivo apontado como responsável pela diminuição da produção das agroindústrias canavieiras mato-grossenses, seria o avanço alcançado pelas concorrentes paulistas, que surgiram em fins do século XIX, e eram controladas sob a forma de monopólios (BORGES, 2001).

Nesse contexto, “embora não se tenha desenvolvido, no período de 1870 a 1930, um processo de industrialização em Mato Grosso, pode-se notar que várias fábricas<sup>15</sup> foram instaladas tendo em vista atender ao mercado interno” (BORGES, 2001, p. 95)

O estudo do autor Jocimar Lomba Albanez (2013), traz informações relevantes “sobre o processo de ocupação do extremo sul de Mato Grosso” que, sobretudo a partir dos anos de 1940 passou a integrar-se ao movimento das chamadas frentes pioneiras<sup>16</sup>. De acordo com Albanez (2003) o espaço por ele denominado “extremo sul de Mato Grosso”, que constitui o chamado “Cone Sul” do atual Estado de Mato Grosso do Sul,

[...] trata-se de uma região caracterizada historicamente pela economia ervateira, exercida sob controle da Companhia Matte Larangeira desde fins do século XIX. A partir dos anos 1940, a nova política de fronteiras do governo federal e o declínio da presença da referida empresa abrem caminho para o avanço das frentes pioneiras provenientes dos vizinhos Estados de São Paulo e Paraná (ALBANEZ, 2003, p. 15).

O domínio da Companhia Matte Larangeira decorria dos contratos de arrendamentos de exploração da imensa área de ervais, localizada em terras devolutas do antigo Mato Grosso uno, contratos esses por diversas vezes renovados e que durante muito tempo constituíam monopólio legal das terras (ALBANEZ, 2003). Albanez explica que esse domínio da Companhia Matte Laranjeira, começa a ser alterado notadamente a partir da ação do Estado Novo,

A doutrina de nacionalização das fronteiras brasileiras, formulada e exercida nesse período em que o governo de Vargas ganha coloração centralizadora, autoritária e nacionalista, efetivada em ações estratégicas como a instituição do Território Federal de Ponta Porã, da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (a CAND), do Instituto Nacional do Mate (INM) e da Comissão Especial de Revisão das

---

<sup>15</sup> Há indicação de 431 fábricas, para 1930 em Mato Grosso, não especificando sua natureza (BORGES, 2001, p. 98).

<sup>16</sup> “[...] se instaura como empreendimento econômico: empresas imobiliárias, ferroviárias, comerciais, bancárias, etc., loteiam terras, transportam mercadorias, compram e vendem, financiam a produção e o comércio. Passa-se, assim, da produção do excedente para a produção da mercadoria. A frente pioneira surge não como consequência “rebarbativa” da sociedade capitalista, mas como resultado direto da necessidade de produção desta” (MARTINS, 1972, p. 108).

Concessões de Terras na Faixa de Fronteira (CEFF). Tais medidas, que também se traduziam no ideário da famosa “Marcha para Oeste”, atingiram em cheio as pretensões da Matte, que economicamente já vinha acusando o golpe da diminuição das exportações da erva-mate mato-grossense para a Argentina, seu principal mercado consumidor, condição que seria posteriormente determinante no derradeiro declínio e esgotamento da economia ervateira na região (ALBANEZ, 2003, p. 17).

Nesse sentido, a região Centro-Oeste (CO), durante muito tempo, apresentou escassa participação na economia brasileira. No período anterior à dinâmica ditada pela indústria nacional (até 1930), a região se constituiu em um enorme “vazio demográfico”, na qual o ciclo do ouro teve importância para os Estados de Mato Grosso e Goiás. Entretanto, com a decadência desta atividade, o Centro-Oeste entra em um processo de estagnação, do qual só vai começar a sair após os programas de colonização do Governo Federal, a partir da década de 1940 (PAVÃO, 2005). Por conseguinte, o programa “Marcha para Oeste”<sup>17</sup>, tinha como objetivo colonizar os espaços considerados “vazio” pelos governos em várias épocas:

A implantação de colônias agrícolas no Oeste brasileiro se deu no contexto da Marcha Para o Oeste, visando ampliar o espaço econômico nacional, através da integração das terras do Sul de Mato Grosso. Para o governo geral, tratava-se de ampliar as oportunidades de negócios como forma de conter o descontentamento dos povos nordestinos e sulistas, principalmente o gaúcho, que já estava com suas terras cansadas e a grande densidade demográfica que apontava a necessidade de dar vazão a esta pressão social, principalmente por se tratar de um regime de exceção (PAVÃO, 2005, p. 123-124).

Entretanto, de acordo com Macedo (2016) tal estratégia, muitas vezes se revelara improfícua, quando as ocupações não se efetivavam, destinando-se às operações de compra e venda, exclusivamente, especulação imobiliária. Nesse contexto, Cardim, Vieira e Viegas (1998), explicam que no período de 1947 a 1964, ampliou-se a colonização particular:

A política fundiária estava vinculada as estratégias, utilizadas pelo governo federal, em seus diversos momentos históricos, na incorporação das áreas de fronteira à economia nacional. Ainda, no período compreendido entre 1947 e 1964, a colonização particular teve grande impulso, alavancada pelo governo estadual, em atendimento a política do governo federal, que pretendia expandir a fronteira agrícola, absorvendo assim os excedentes populacionais. Pode-se afirmar, hoje, que esta forma de ocupação não deu bons resultados, tendo como conseqüência a expansão da grande propriedade, além de não atender à demanda de terra, decorrente da migração espontânea (CARDIM; VIERA; VIEGAS, 1998, p. 20).

---

<sup>17</sup> A “Marcha para o Oeste” proposta pelo governo Vargas, era formada por um conjunto de ações governamentais bastante variadas que iam desde a implantação de colônias agrícolas, passando pela abertura de novas estradas, até obras de saneamento rural e de construção de hospitais. Esta política nacional expansionista buscava a integração nacional e, concomitantemente, a organização dos territórios, garantindo dessa forma, além da segurança e da efetiva posse, a exploração produtiva de imensas regiões fronteiriças praticamente inabitadas (SCHALLENBERGER; SCHNEIDER, 2010, p. 207).

No estudo do autor Benedito Dias Pereira (1995), intitulado: “Industrialização da Agricultura de Mato Grosso”, o autor considera Mato Grosso como sendo o conjunto dos dois atuais estados (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), ou seja, discorre-se sobre o tema como se não tivesse havido desmembramento geopolítico em 1979. As análises mais significativas foram realizadas com base em dados de 1980 e as duas Unidades da Federação, a não ser que se faça explícita referência, são “doravante denominados simplesmente de Mato Grosso”.

De acordo com Pereira (1995) o período colonial promoveu uma singular herança histórica às gerações mato-grossenses subsequentes: “o surgimento de uma estrutura fundiária acentuadamente concentrada” (PEREIRA, 1995, p. 66). O autor explica que o mecanismo elementar dessa estrutura foi às doações das sesmarias<sup>18</sup>. Através desse mecanismo, também ocorrido em outros espaços agrários brasileiros, os latifúndios se disseminaram pelos campos sul-matogrossenses, seja para a atividade pecuária, no cultivo de bens de subsistência, entre outros. O autor ressalta ainda que “a natureza dessa perversa e histórica herança fundiária permanece inalterada nos dias correntes, ou seja, atualmente a estrutura fundiária do Estado ainda conserva nível extremamente elevado de concentração” (PEREIRA, 1995, p. 67).

Seguindo o pensamento do referido autor, com base em dados sobre a composição do percentual de cada ramo de atividade do Produto Interno Líquido de Mato Grosso, referente aos anos de 1950 e 1960, constatou-se que a participação relativa da agropecuária não era inferior a 30%. Enquanto que a indústria, nesse mesmo período, apresentava um percentual de apenas 6%. Por conseguinte, “nos anos cinquenta, a atividade agropecuária gerou a maior parte do produto da economia do Estado, e, portanto, a vocação agropastoril regional já estava consolidada naquela década” (PEREIRA, 1995, p. 84).

Nesse contexto, pelo menos até a década de 1980, a economia mato-grossense é basicamente assentada na produção de bens agropecuários, já que, quase a totalidade dos bens agrícolas cultivados em solos mato-grossenses e comercializados fora de seus limites territoriais, não passavam por nenhum processamento<sup>19</sup> (PEREIRA, 1995).

---

<sup>18</sup> A primeira forma de acesso jurídico a terra no país foi através das sesmarias. Regime que se configurou como a base do latifúndio. Esse regime consistia na doação de terras a sesmeiros, com exigência de cumprimento de duas condições principais. O cultivo da terra, pois sem a utilização econômica ninguém era dono de fato, e a moradia habitual. Porém, houve dois problemas principais que inviabilizaram a exploração econômica. O primeiro estava relacionado com a grande dimensão espacial das parcelas de terras, e o segundo, a falta de mão-de-obra. Mesmo havendo as exigências citadas, tudo ficou apenas no papel. Não houve comprovação de produção, tão pouco de habitação, no entanto, ninguém perdeu a concessão. Dando início a grande concentração de terras não produtivas no espaço brasileiro (ALMEIDA; SERRA, 2012, p. 3).

<sup>19</sup> Da produção total dos dois principais bens agrícolas de Mato Grosso, arroz em casca (1.338.340 t) e soja (1.131.089 t), apenas 0,51% do primeiro e um percentual ainda menor do segundo foram beneficiados dentro das fronteiras geográficas do Estado (CENSO AGROPECUÁRIO-IBGE, 1980 citado por PEREIRA, 1995, p. 85).

Com relação à participação de Mato Grosso e a forma de inserção da Amazônia e região Centro-Oeste na economia nacional, a partir do final da década de 60, o Estado tem influência expressiva no processo de acumulação de capital, e dessa forma a ação estatal controlou significativamente as características da distribuição de renda. Nesse mesmo período à economia agropecuária existente nas regiões citadas, era reservada nítida função na divisão territorial do trabalho: “a produção de excedentes destinados ao consumo alimentar interno e para exportação” (PEREIRA, 1995, p. 105). Outra característica destacada pelo autor, se refere aos processos produtivos implementados na atividade agropecuária, que eram principalmente de característica extensiva, em outras palavras, “fundamentados na generosidade da Natureza”.

Paralelo a isso, uma tendência nacional de avanço do capital industrial no processo produtivo agropecuário, provocou acentuada transformação e diferenciação das características básicas dos diferentes tipos de empresas da Amazônia e do Centro-Oeste (PEREIRA, 1995). De acordo com Sorj (1980) citado por Pereira (1995, p. 107), “além de surgir grande número de latifúndios altamente capitalizados, grande parte dos estabelecimentos então existentes se transformaram em modernas empresas capitalistas, diferenciando-se cada vez mais dos antigos latifúndios tradicionais”. Nesse contexto, Pereira (1995) compreende a “industrialização da agricultura” da seguinte forma:

[...] processo que expressa o progressivo avanço do capital industrial no campo. Nesse processo, a agricultura se caracteriza como consumidora de insumos e maquinaria produzidos pela indústria. Por outro lado, de acordo com a mesma expressão, também se considera a agricultura como sendo produtora de matéria-prima destinada à transformação industrial (PEREIRA, 1995, p. 133).

A concessão de benefícios fiscais pelo Estado não é uma prática nova. Nesse sentido, Pereira (1995) ressalta que uma das principais formas pela qual o Estado exerceu influência no processo de acumulação de capital na Amazônia, a partir de 1966, associa-se ao uso acentuado dos incentivos fiscais. Tendo como principal objetivo a inserção desse território na economia nacional. Contudo, esses incentivos fiscais foram direcionados especialmente às maiores empresas agropecuárias e agroindustriais. Por conseguinte, Pereira (1995, p. 109-110), conclui que: “os incentivos fiscais se constituem em poderosos instrumentos reforçadores da concentração da renda e dos meios de produção, dentre os quais nitidamente se destaca a concentração fundiária”.

Com efeito, além dos incentivos fiscais, outra forma de atuação estatal na Amazônia e Centro-Oeste durante a década de 70, foi representada pela implementação de alguns



programas especiais, durante a vigência do I e II PND<sup>20</sup> (Plano Nacional de Desenvolvimento) (PEREIRA, 1995). Dentre os órgãos federais de intervenção e planejamento para o território de Mato Grosso (considerando os dois atuais estados – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) destacam-se a Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Em um trabalho mais recente, do ano de 2016, igualmente relevante, a autora Rozimare Marina Rodrigues Rivas estudou “os principais aspectos da formação histórica, política e econômica de Mato Grosso do Sul, reunindo elementos que se encontram dispersos tanto em sua abordagem temática quanto temporal” (RIVAS, 2016, p. 16). O período abrangido em seu estudo compreende o início do período colonial até o final da década de 1990, e com base em Furtado (1961), a autora incluiu a dimensão histórica em sua análise. Baseado na característica de que o Mato Grosso do Sul tem seu desenvolvimento historicamente relacionado ao setor agropecuário, o referido trabalho levanta a seguinte hipótese: “[...] que tal característica ocorreu em função de um desenvolvimento sempre dependente dos ciclos externos (ou seja, dependente da dinâmica externa a região sul-mato-grossense), tanto de ordem nacional quanto internacional (imprimindo, assim, traços marcantes de uma inserção periférica)” (RIVAS, 2016, p. 8).

Nesse contexto, a autora em questão, busca com esse trabalho responder ao seguinte problema de pesquisa: “Como ocorreu o processo de formação de Mato Grosso do Sul dentro de uma perspectiva histórica, política e econômica, a partir do período de colonização deste território? Ou ainda, quais são as características no âmbito dos diferentes aspectos mencionados que moldam o processo de desenvolvimento sul-mato-grossense?” (RIVAS, 2016, p. 24).

---

<sup>20</sup> O II Plano Nacional de Desenvolvimento foi instituído pela Lei nº 6.151, de 04 de Dezembro de 1974 e tinha como objetivos centrais elevar a renda per capita a mais de mil dólares e fazer com que o produto interno bruto ultrapassasse os cem bilhões de dólares no ano de 1977. A principal meta para o quinquênio 1975-1979 era o ajustamento da economia nacional à situação de escassez de petróleo e ao novo estágio da evolução industrial do país. Por isso mesmo era dada grande ênfase às indústrias básicas, sobretudo aos setores de bens de capital e da eletrônica pesada. O objetivo era substituir as importações e abrir novas frentes de exportação. O Plano previa ainda a necessidade de a Agropecuária passar a desempenhar novo papel na estratégia nacional de desenvolvimento. Esse novo papel significava, de um lado, a contribuição mais significativa à expansão do PIB, com menor preço para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador. De outro lado, efetivar a predisposição do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados. Outro item importante era o desenvolvimento de uma política de integração nacional, baseada num programa de aplicação de recursos no Nordeste. Era também prevista a ocupação produtiva da Amazônia e da região Centro-Oeste, a ser promovida pelo Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) e pelo Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais (II PND, 1975/1979).

A autora em foco fundamentou-se no pensamento de Caio Prado Júnior para a análise sobre a compreensão da formação de Mato Grosso do Sul e utilizou como justificativa a percepção de que: “no Mato Grosso uno, em geral, mesmo com suas especificidades, a forma de ocupação foi uma reprodução do formato da ocupação do Brasil, [...]. Em outras palavras, a acumulação seguiu a lógica de atendimento às demandas externas (internacionais e/ou regionais)” (RIVAS, 2016, p. 30). Dessa forma, o processo de colonização da área que compõe os atuais estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul é caracterizado por três períodos em que essa lógica torna-se mais perceptível:

i) o primeiro refere-se ao período colonial, onde a região atendeu à lógica determinada por Portugal (de exploração de metais preciosos, principalmente; mas também como fornecedora de mão de obra indígena para a produção realizada em outras regiões do país); ii) a segunda ocorre a partir da reorganização do processo produtivo brasileiro (industrialização), em que o antigo sul de Mato Grosso é incorporado ao mercado nacional como produtor de bens alimentícios necessários ao abastecimento das classes trabalhadoras urbanas emergentes; e, iii) o período atual, que, apesar da sua maior complexidade, indica que a região seja produtora de *commodities* a fim de atender à demanda externa, especialmente do mercado chinês (RIVAS, 2016, p. 30-31).

Rivas (2016) utiliza-se de três importantes teorias relacionadas ao Desenvolvimento Regional<sup>21</sup> para tentar compreender pontos importantes na construção da interpretação do processo de desenvolvimento sul-matogrossense, por entender que a percepção das referidas teorias se reproduzem no antigo sul de Mato Grosso:

[...]. É o caso da teoria do Subdesenvolvimento de Celso Furtado, por deixar nítida a relação centro-periferia existente entre São Paulo (centro) e o antigo sul de Mato Grosso (periferia). Ainda, por meio da Teoria dos Polos, é ratificada a ideia de que a Região Centro-Oeste (e assim o SMT<sup>22</sup>) nada mais era do que uma extensão da economia do Sudeste, dado que, na definição desses polos de crescimento, verificou-se que, no antigo sul de Mato Grosso, os espaços estavam pautados aos interesses das elites paulistas, o que levava ao estímulo do desenvolvimento da agropecuária, que, por sua vez, não desencadeava o efeito propulsor esperado destes polos. E, por fim, a teoria de Artur Lewis demonstrou que a insuficiência de mão de obra e um setor capitalista dinâmico não possibilitou a geração de capital, e, portanto, um investimento produtivo tal como postula Lewis. A consequência desta dinâmica é a impossibilidade ou deficiência do desenvolvimento endógeno<sup>23</sup> (RIVAS, 2016, 183-184).

---

<sup>21</sup>Teoria do Subdesenvolvimento (FURTADO, 1961); Teoria dos Pólos de Crescimento (PERROUX, 1967) e Teoria da Oferta Ilimitada de mão de obra (LEWIS, 1954).

<sup>22</sup> SMT - Sul de Mato Grosso.

<sup>23</sup> Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (AMARAL FILHO, 2001, p. 262).

De acordo com Rivas (2016), a compreensão do processo de desenvolvimento sul-matogrossense passa essencialmente pela apreciação de uma série de acontecimentos históricos, conflitos sociais, políticos e políticas governamentais. Dessa forma, a autora explica que por ser uma análise abrangente, se torna de difícil execução, portanto buscou-se elencar os fatos mais importantes e na sequência abordar especificamente sobre cada um deles, dentre os quais se destacou os seguintes: “i) As Bandeiras; ii) O ciclo da Mineração; iii) A Guerra do Paraguai; iv) A exploração da Erva-Mate; v) A Pecuária; vi) A construção da Ferrovia; vii) A marcha para o Oeste; viii) Os Planos e Programas Governamentais” (RIVAS, 2016, p. 47).

Nesse contexto, através do estudo de algumas das características econômicas de Mato Grosso do Sul, a autora em questão, confirmou:

[...] o desenvolvimento da agropecuária como principal atividade econômica. No que se refere ao comércio com a Região Sudeste, verificou-se que ele não somente prevaleceu, mas até se intensificou ao longo dos anos, contudo, sendo retomado nessa relação comercial o mercado internacional, que, a partir da década de 1990, passou a manter uma estreita relação com o mercado chinês, sem, contudo, alterar sua estrutura centro-periferia. Portanto, a dependência econômica de MS passou a se dar tanto em termos nacionais quanto internacionais, reforçando assim, a ideia de inserção periférica deste estado (RIVAS, 2016, p. 188).

A partir das obras abordadas, é possível apontar que o território mato-grossense do ponto de vista da ocupação não-índia, tem ocupação recente, o que conduz ao entendimento que este processo ainda está em consolidação. Dessa forma, na medida em que se intensificaram as atividades produtivas, a ocupação não-índia do território, as disputas por poder, terra e lucro, também surgiram ou se acentuaram os problemas socioeconômicos. Nesse contexto, é essencial o fortalecimento e democratização das instituições e do Estado, para a execução de medidas que pelo menos, minimizem os problemas regionais e sócio-ambientais.

Com a intensificação do movimento migratório campo-cidade, produto da substituição das pequenas lavouras por grandes plantações mecanizadas (atendendo aos preceitos do capital), influenciou-se decisivamente no processo de urbanização. A mudança acelerada do perfil demográfico no território mato-grossense, somada ao processo produtivo, cujo foco se concentrou no modelo da grande produção e na ausência e/ ou ineficiência de uma política

integrada para os pequenos e médios produtores, induziu o aprofundamento da concentração fundiária.

Ao se analisar o Índice de Gini da concentração fundiária (Tabela 1), utilizado para medir os contrastes na distribuição do uso da terra, percebe-se que, nos períodos de 1985, 1995 e 2006, o Brasil apresentou alto grau de desigualdade. Assim como, os estados da Região Centro-Oeste. À medida que este índice se aproxima da unidade, reflete maior desigualdade na distribuição de terras, ou seja, poucos estabelecimentos agropecuários com um alto percentual das terras.

**Tabela 1 - Evolução do Índice de Gini (da concentração fundiária) no Brasil e Unidades Federativas da Região Centro-Oeste - 1985/2006**

UF Região Centro-Oeste	Evolução do Índice de Gini		
	1985	1995	2006
<b>Brasil</b>	<b>0,857</b>	<b>0,856</b>	<b>0,858</b>
Mato Grosso do Sul	0,860	0,822	0,855
Mato Grosso	0,909	0,870	0,865
Goiás	0,766	0,740	0,778
Distrito Federal	0,776	0,801	0,813

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985/1995/2006/ Re-elaborado pela autora

Na Tabela 1, especificamente sobre Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, verificou-se que em Mato Grosso do Sul, o Índice de Gini da concentração fundiária, apresentou uma pequena redução no ano de 1995, contudo em 2006, o valor aumentou. No estado de Mato Grosso o Índice apresentou pequena redução nos anos de 1995 e 2006. Entretanto, verifica-se que nesses estados há uma elevada desigualdade na distribuição de terras. De acordo com o Censo Agropecuário (2006, p. 110) na Região Centro-Oeste, essa desigualdade “vem acompanhando o processo de modernização produtiva e inserção ao competitivo mercado mundial de *commodities* agrícolas”.

Além da concentração fundiária, o Índice de Gini é um instrumento utilizado principalmente para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Por conseguinte, a Tabela 2 apresenta a evolução desse indicador, acrescentando-se ainda o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>24</sup> das Unidades Federativas da Região Centro-Oeste.

<sup>24</sup> Em 2012, o PNUD Brasil, o Ipea e a Fundação João Pinheiro adaptaram a metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado a partir das informações dos 3 últimos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 – e conforme a malha municipal existente em 2010. O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras (ATLAS BRASIL, 2013).

**Tabela 2 - Evolução do Índice de Gini (concentração de renda) e IDHM no Brasil e Unidades Federativas da Região Centro-Oeste – 1991/2010**

UF Região Centro-Oeste	1991		2000		2010	
	Índice de Gini	IDHM	Índice de Gini	IDHM	Índice de Gini	IDHM
Brasil	0,6383	0,493	0,646	0,612	0,6086	0,727
Mato Grosso do Sul	0,6088	0,488	0,6258	0,613	0,565	0,729
Mato Grosso	0,6011	0,449	0,6278	0,601	0,5652	0,725
Goiás	0,5905	0,487	0,6131	0,615	0,5588	0,735
Distrito Federal	0,6203	0,616	0,6406	0,725	0,637	0,824

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013/ Elaborado pela autora

Com base na Tabela 2, verificou-se que houve redução no Índice de Gini de Mato Grosso do Sul (7,19%) e Mato Grosso (5,97%), ao compararem-se os anos de 1991 e 2010. Contudo, as disparidades de renda nesses estados e no país ainda são significativamente elevadas, já que quanto mais próximo de zero menor seria a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Entretanto, o IDHM apresentou significativa melhoria, ao considerar-se a metodologia de interpretação desse indicador, que indica que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um território, município ou região. Por conseguinte, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso apresentavam uma faixa de desenvolvimento médio em 1991 (que varia entre 0,600 a 0,699), já no ano de 2010 passaram a apresentar um indicador mais elevado (que varia entre 0,700 a 0,799).

## **2.2. O Planejamento Federal: os desdobramentos na geografia econômica do território mato-grossense**

A autora Silvana de Abreu traz em sua Tese de Doutorado importantes contribuições sobre a temática do Planejamento Governamental. A historicidade do processo de ocupação e consolidação do “espaço-matogrossense”<sup>25</sup>, com ênfase no estudo da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), contexto, propósito e contradições da mesma. O objetivo geral desse trabalho foi “analisar as transformações produzidas no *espaço mato-grossense* sob a égide do planejamento e intervenção promovidos pela SUDECO, e que tem no *desenvolvimento* e na *racionalização* o baluarte para as elaborações programáticas e para as ações que vão concorrer para o avanço do capital e para a integração nacional” (ABREU, 2001, p. 19).

<sup>25</sup> Espaço mato-grossense foi à denominação criada para a área delimitada e analisada na pesquisa, e que compreende os limites territoriais dos atuais Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no contexto de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – SUDECO (ABREU, 2001, p. 19).

A SUDECO é um órgão federal de intervenção e planejamento específico para a região Centro-Oeste que foi criada pela Lei nº 5.365, de 01 de Dezembro de 1967 e estava vinculada ao Ministério do Interior. Sua concepção teve como suporte o ideário desenvolvimentista; como justificativa a necessidade de minimizar ou acabar com as disparidades regionais e sociais; e como agente propulsor, o Poder Público, que tem papel fundamental como gestor, impulsionando a indústria, fornecendo financiamentos e subsídios, construindo a infraestrutura, assumindo os setores de indústria pesada, e buscando sustentar o equilíbrio político e ideológico da sociedade que administra com neutralidade (ABREU, 2001).

No entendimento de Abreu (2001) a Região Centro-Oeste e o espaço mato-grossense consolidam-se em um importante exemplo de que o diferenciado processo de ocupação do território brasileiro lhe conferiu características próprias, guiando-o para uma divisão territorial (e/ou regional) interna, que definiu diferentes ritmos e graus de crescimento econômico. A autora destaca ainda que: “[...] por longo tempo, (a Região Centro-Oeste e o espaço mato-grossense) foram pensados como “vazios” demográficos ou, no máximo, como áreas vocacionadas para as atividades agropecuárias. É essa a concepção (e função) que lhes foi atribuída no interior da divisão territorial do trabalho até início dos anos de 1970” (ABREU, 2001, p. 45).

O Estado, através da SUDECO e do Complexo Agroindustrial (CAI), teve instrumentos para conduzir as transformações no perfil da agropecuária e na configuração espacial sul-matogrossense, que devido às amplas extensões de cerrados tidos como “desocupados”, tornavam-se atrativos e com grande potencial para a expansão da agricultura moderna (ABREU, 2001).

Ao Estado coube o papel de fornecer e administrar as condições necessárias para a garantia da reprodução do capital e da sociedade, investindo em infraestruturas e oferecendo condições e recursos facilitados. Nesse contexto, a SUDECO, sozinha ou em parceria com outras instituições, foi responsável pelos estudos e diagnósticos realizados, assim como pela indicação/orientação dos investimentos, através dos pareceres elaborados (ABREU, 2001).

A base teórica utilizada para a programação de ações da SUDECO foi à teoria dos pólos de desenvolvimento,

Essas formulações teóricas que, pós II Guerra Mundial, se instalam e se fortalecem na Europa, principalmente na França, chegam à América Latina e ao Brasil pelas vias da Economia, do Planejamento Econômico, e encontram também amparo na chamada Geografia Regional. Trata-se de uma teoria econômico-espacial, voltada justamente para o *diagnóstico* do conjunto de elementos que conduzem as desigualdades regionais e para o *prognóstico*, calcado na racionalização do uso do

território, a partir de uma programação que pretende desencadear políticas de planejamento e que vislumbra o papel do Estado enquanto gestor/ indutor dessas políticas (ABREU, 2001, p. 78).

A partir da teoria dos pólos de crescimento desenvolvida pelo autor François Perroux, tem-se que o crescimento não surge em todas as partes ao mesmo tempo, se manifestando em pontos ou pólos de crescimento, com intensidade variável, e que se difunde por meio de diferentes canais, com distintos desfechos sobre o conjunto da economia. O ponto chave dessa teoria é a indústria motriz, “entendida como aquela que impulsiona toda a economia e gera efeitos desestabilizadores (ou economias externas) tanto positivos quanto negativos, que se propagam por todo o sistema econômico” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 32). Na concepção de Perroux,

[...] pólos são as concentrações de atividades industriais que geram riqueza e mercados para as suas áreas satélites. Podem ser considerados, portanto como conjunto de firmas motrizes que influencia a cadeia econômica. A origem dos pólos está na concentração e no desenvolvimento de uma atividade industrial distribuída num raio geográfico que é responsável pela variação de fluxos e produtos. O atendimento às necessidades coletivas derivadas dessas concentrações, como a moradia; o transporte; os serviços públicos; etc. - ao lado das atividades complementares da indústria motriz – são consideradas responsáveis pelo aumento das rendas e dos benefícios gerados à população (PERROUX, 1966 *apud* TAVARES, 2015, p. 1).

A política governamental de planificação econômica “reforça a concentração e, por outro lado, amplia as desigualdades regionais” (MAIMON, BAER e GEIGER, 1977 citado por ABREU, 2001, p. 80). Nesse contexto, Abreu (2001) concorda com os referidos autores, na medida em que o Projeto Nacional significava o fortalecimento do capital monopolista fundamentado na indústria multinacional, bem como na substituição da agricultura de subsistência, em favor da agricultura comercial, para, nesse sentido, ampliar o mercado nacional.

[...] a política interna e desenvolvimentista brasileira construiu-se a partir da importação de bens de capital (principalmente) e de matérias primas industriais; da ampliação da área de produção e extensão do mercado interno; da expansão das exportações para o equilíbrio da balança comercial – pensada a taxas anuais acima de 20% e que comportava manufaturados, minérios e produtos agrícolas não-tradicionais (ABREU, 2001, p. 84).

O primeiro plano elaborado pela SUDECO foi o de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste (PLADESCO), a partir da realização de diagnósticos e prognósticos para uma programação de ações a serem realizadas ao longo e médio prazos, dentro das metas nacionais de expansão do mercado e da ampliação da produção de produtos não-tradicionais. A idéia principal era eleger áreas, tanto potenciais como de estrangulamento, que pudessem

exercer o papel de pólos de desenvolvimento, onde seriam implementados os investimentos, tendo em vista a função que caberia a cada uma delas, dentro dos objetivos nacionais e dos interesses do tripé (capital privado nacional, multinacionais e Estado) (ABREU, 2001).

Nesse sentido, as ações do PLADESCO estavam em concordância com o ideário de desenvolvimento presente na programação nacional (integração nacional; migrações internas e corredor de exportação) que passava pela idéia de que promovendo o econômico, ampliar-se-ia o bem estar e a distribuição de renda *per capita* regional e nacional. Contudo, se o aumento do PIB indica crescimento econômico, não necessariamente significa distribuição da renda para a sociedade como um todo (ABREU, 2001).

É evidente “o papel do Poder Público de proporcionar ao capital as benesses e a certeza de um crescimento sem riscos” (ABREU, 2001, p. 92), na medida em que realizava investimentos em infraestruturas, rodovias, energia, entre outros; diagnósticos de potencialidades para a exploração capitalista, necessários para os empreendimentos privados se instalarem; cursos e investimentos na formação de mão de obra que atendessem as necessidades econômicas da região.

O orçamento da SUDECO estava diretamente vinculado às liberações do Governo Federal, pois não recebeu às vantagens das leis de incentivos fiscais como a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste).

No II Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado de II PND (período de 1975 a 1979) a região Centro-Oeste foi considerada como região-programa. Dessa forma, foram criados programas especiais sob o controle e administração da SUDECO: o POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia; o POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados; o PRODEPAN – Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o PERGEB – Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília.

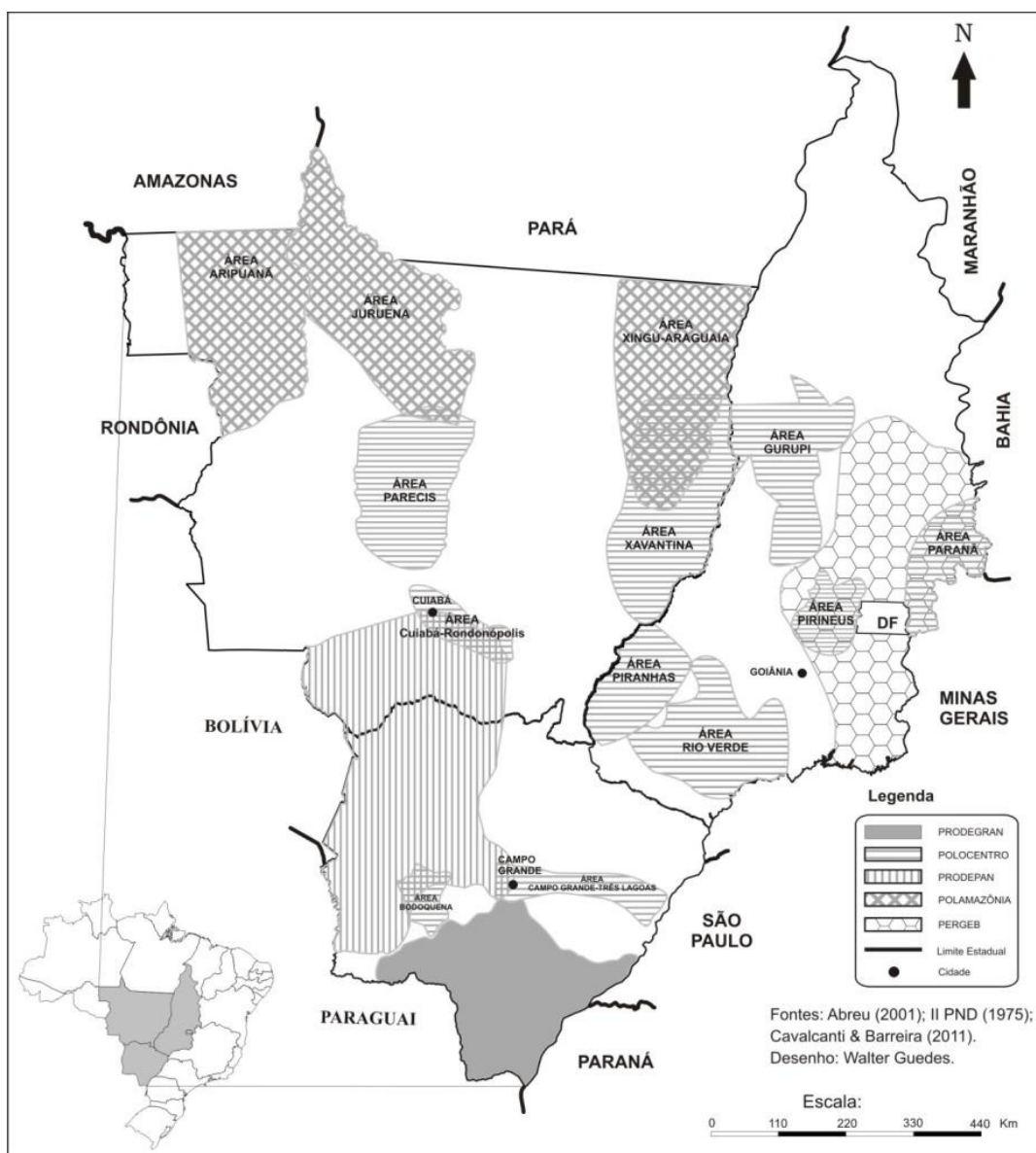
Através desses programas objetivava-se a implantação de ações para fomentar a pecuária de corte, extração e industrialização de madeira, mineração, lavouras selecionadas de caráter comercial, pesca empresarial e turismo. De acordo com Abreu (2001, p. 103), “todas essas atividades econômicas deveriam estar vinculadas à orientação das atividades de exportação, ligadas aos chamados corredores de exportação e aos setores dinâmicos do mercado internacional”.

Outros programas especiais para o espaço mato-grossense foram acrescentados posteriormente, tendo sido elaborados a partir de estudos da SUDECO, como o



PRODEGRAN – Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados, criado em 1976. E em virtude da divisão do estado de Mato Grosso, também foram criados em 1979, os Programas Especiais: PROMAT – Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso e PROSUL (Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul), que tinham como objetivos auxiliar e equilibrar a montagem da “máquina” administrativa das novas Unidades da Federação criadas no ano de 1977 (ABREU, 2001). Na Figura 1, estão representadas as áreas aproximadas das áreas-programas do II PND no Centro-Oeste.

**Figura 1 - Área aproximada das áreas-programas do II PND no Centro-Oeste**



Fonte: ABRITA, SILVA (2017b).

De acordo com Abreu (2001) a realização dos subprogramas que faziam parte dos Programas Especiais no período de (1975-1981), foi comprometida por muitos problemas.

Um dos mais emblemáticos e que vieram a justificar a não-execução de parte da programação, foi a incapacidade de neutralizar os efeitos decorrentes da crise econômica instalada, principalmente, com as altas nos preços do petróleo e dos combustíveis, que se refletiram nos custos da produção, na alta do dólar e da dívida externa, bem como na balança comercial. O fato é que boa parte das ações planejadas não se realizou e, além disso, houve concentração de recursos e realizações em alguns subprogramas, como é o caso do transportes e energia (ABREU, 2001, p. 189).

A partir de 1979, o Brasil e o mundo sofreram o impacto dos altos juros norte-americanos (os Estados Unidos aumentaram os juros para manter o valor do dólar no mercado mundial) em virtude do novo choque do petróleo, contudo, principalmente aos países devedores. Conforme Araujo (2000),

A crise brasileira instala-se nos anos 80, quando o “choque dos juros” atinge de frente o Estado brasileiro, patrocinador principal do “crescimento em meio à crise”, promovido nos anos 70. A dívida externa havia mais que quadruplicado, passando dos US\$ 12 bi para US\$ 54 bi, no período de Geisel, e seu principal tomador – o setor público – é que vai receber o impacto principal do “choque dos juros”. Os encargos dessa dívida explodem e instala-se a crise financeira do setor público brasileiro. Crise, aliás, que só tendeu a se agravar, na década seguinte (ARAUJO, 2000, p. 12).

A compreensão dos Programas Especiais indicou fragilidades no modelo de planejamento instalado. Entre as fragilidades destaca-se o indicativo de como ele era extremamente centralizador e concentrador. Essa crítica começa a aparecer nos textos da SUDECO a partir de 1977, refletindo-se na fragmentação da programação dos Programas Especiais (ABREU, 2001).

A partir do ano de 1979, nos textos e documentos preparatórios dos planos de desenvolvimento, predomina o discurso da descentralização das decisões, em virtude das críticas ao planejamento centralizador promovido até então. Dessa forma, para o Ministério do Interior, o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980 a 1985) indicaria como enfrentamento da atual conjuntura:

[...] a promoção da melhor distribuição regional do desenvolvimento brasileiro, que, além de manter a velha premissa de reduzir as disparidades regionais, permitiu a sobrevivência das Superintendências, cuja necessidade de existência já começa a ser questionada. Um outro aspecto a ser considerado diz respeito à dimensão política que *contempla os objetivos de descentralização das decisões quanto ao desenvolvimento, seja pela maior autonomia dos Estados, Territórios Federais e Municípios, seja através da ampla participação da comunidade no processo de transformação social* (ABREU, 2001, p. 201-202).

De acordo com o Superintendente da SUDECO, René Pompêo de Pina (1981) citado por Abreu (2001), a Região Centro-Oeste seria uma das maiores superfícies contínuas de terras cultiváveis do universo, o que no seu entender, a qualificaria para a especialização na produção de alimentos necessários ao país e à conjuntura internacional.

Para Abreu (2001) o III PND e o III PLADESCO formalizaram uma política de “venda” da Região Centro-Oeste, sendo que as diretrizes do III PND para o espaço mato-grossense se resumiram em duas estratégias básicas de desenvolvimento: a espacial e a setorial.

A espacial refere-se à concentração dos impactos do desenvolvimento em sub-regiões nitidamente, dotadas de vocação agropecuária, agromineral, agroenergética e agroindustrial, a fim de otimizar o uso dos recursos disponíveis. Sem qualquer coincidência, trata-se das mesmas áreas programadas já beneficiadas. A estratégia setorial complementarmente voltava-se para a priorização dos recursos financeiros, essencialmente, nos setores agropecuários e agroenergéticos; a criação de complexos econômicos de modo integrado, enfatizando a agroindústria e a integração nacional através da ocupação econômica e a fixação da população de migrantes (ABREU, 2001, p. 210).

O III Plano de Desenvolvimento Econômico-Social da Região Centro-Oeste – PLADESCO (1980 a 1990) foi elaborado a partir da avaliação dos resultados dos programas de desenvolvimento implantados pela SUDECO. Sua elaboração veio fortalecer a idéia de “vocação agrícola” regional, respaldada pela rápida expansão da soja, promovida pelas políticas de crédito agrícola e de preços mínimos que foram implantadas pelo Banco Central, assim como, em parte, através da infraestrutura e da pesquisa incorporadas através dos Programas Especiais. O III PLADESCO traz de forma “planejada” a divisão do espaço mato-grossense como proposta regional de desenvolvimento, de acordo com a política de integração espacial do desenvolvimento nacional (ABREU, 2001). Por conseguinte,

A especialização de políticas regionais de desenvolvimento, para maximizar os interesses da política nacional de incorporação do *espaço mato-grossense* ao capital monopolista industrial, é um fator fundamental, ainda que não seja o único, para modificação nas estruturas político-administrativas e a criação do Mato Grosso do Sul [...] (ABREU, 2001, p. 215).

As avaliações do III PLADESCO trouxeram insatisfações e ressentimentos da SUDECO com relação às condições dadas as suas congêneres (SUDAM e SUDENE), notadamente em virtude dos mecanismos de incentivos e da capacidade de autonomia financeira, que a ela não foram permitidos (ABREU, 2001). Também se procurava demonstrar o significado da Região Centro-Oeste no contexto do “novo” projeto nacional (o espaço mato-grossense, igualmente, vai se inserir no novo discurso de racionalização da

ocupação: a Nova Fronteira). Dessa forma, de acordo com o discurso governamental, a Região Centro-Oeste se projeta de forma estratégica, principalmente por ser a sede do comando político-administrativo do País e por se apresentar como produtora de alimentos.

No decorrer da década de 1980, já começam a se delinear o declínio da SUDECO: “O desconhecimento da SUDECO pela sociedade regional, a falta de ações efetivas que levassem o nome da Superintendência à frente, não a consolidou, até 1984, como importante efetivo para promover o desenvolvimento regional” (ABREU, 2001, p. 265).

Os planos apresentados até a extinção da SUDECO em 1990 sofreram críticas quanto ao resultado dos Projetos Especiais, especialmente ao considerar que tiveram recursos e não atingiram as metas propostas: “povoar as áreas consideradas “vazias”, onde se insere o Norte mato-grossense; tornar-se o celeiro agrícola do País, pois, ao invés da diversificação da produção promulgada, investiram na especialização, basicamente a soja e a carne, tendo que importar outros produtos para suprir o consumo interno” (ABREU, 2001, p. 266).

As principais críticas aos Programas de planejamento da SUDECO seriam às suas ações que eram decididas primeiramente, fora do âmbito da própria Superintendência e que, no geral, mantiveram-se os interesses macroeconômicos nacionais em detrimento dos interesses das frações dominantes de classe regional (ABREU, 2001).

Nesse contexto, a extinção da SUDECO encontra muitas explicações:

[...] tanto na crise do Estado financiador, face ao estrangulamento de suas contas internas e externas e que agora se projeta no neoliberalismo, como novo quadro para se relacionar com o mercado, como na própria incapacidade e/ ou impossibilidade de realmente conduzir o planejamento dentro dos interesses do tripé (capital privado nacional, multinacionais e Estado), considerando também a realidade e as especificidades do local (ABREU, 2001, p. 279-280).

Entretanto, Abreu (2001) destaca que na trajetória histórica da SUDECO, esta fomentou políticas e ações, acumulando participações que contribuíram para promover um arranjo espacial, que inegavelmente, é diferenciado do que existia antes da implementação do modelo desenvolvimentista de ocupação e consolidação do espaço mato-grossense. Todos os seus Programas Especiais impunham critérios para a alocação de recursos, estabelecendo regras para a sua aplicação, beneficiando alguns em especial.

Por conseguinte, a atuação governamental através da implantação de um conjunto de programas na Região Centro-Oeste beneficiou a acumulação e valorização do capital, baseada na promoção da agroindustrialização, na concentração fundiária e na consolidação do crescimento populacional urbano superior ao rural (ABREU, 2001).

É pertinente destacar que o Planejamento Público seja federal ou estadual, acabou por incentivar a especialização dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em atividades ligadas a agricultura e pecuária, bem como a concentração fundiária. E que, por conseguinte influenciaram as atividades agroindustriais/ industriais presentes nesses estados, já que estão baseadas principalmente na exploração de recursos naturais.

Com efeito, concorda-se com Abrita e Silva (2017a), quando afirmam que:

No final dos anos 60 e início dos anos 70 do século 20, o Centro-Oeste (CO) passou por um processo de consolidação de seu papel como região agroexportadora de produtos agropecuários e minerais e consumidora de produtos industriais. Tal consolidação teve respaldo nos ideais do governo militar, representados no discurso desenvolvimentista e de integração nacional. Foi nesse contexto de desenvolvimento e integração nacional que o sul do estado de Mato Grosso – Brasil foi desmembrado da parte norte, e em 1977, criou-se o estado de Mato Grosso do Sul (ABRITA; SILVA, 2017a, p. 15).

Nesse contexto, ressalta-se que a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) voltou a existir no ano de 2011 (21 anos após sua extinção). A nova autarquia é vinculada ao Ministério da Integração Nacional. O processo legal de recriação da SUDECO foi iniciado em 2009, através da Lei Complementar nº 129 de 08 de janeiro de 2009. Já a sua regulamentação aconteceu em 2011 - por meio do Decreto Presidencial nº 7.471, de 4 de maio de 2011. De acordo com a referida Lei, cabe à autarquia elaborar o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste, visando à redução das desigualdades regionais, o incremento da competitividade da economia regional e a inclusão social. Este plano deverá estar articulado com as políticas e os planos de desenvolvimento nacional, estaduais e municipais e, em especial com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Abrita e Silva (2017a) apontam algumas diferenças de perspectivas da Segunda Sudeco com relação à primeira, até porque, o contexto econômico e sociopolítico era diferente:

[...] a segunda Sudeco dá ênfase a temas como desenvolvimento sustentável, preservação e recuperação ambiental, zoneamento ecológico econômico, Arranjos Produtivos Locais (APL), desenvolvimento sociocultural, agricultura familiar, reforma agrária, economia solidária, gestão e ordenamento do território, entre outros, cabendo à Segunda Sudeco a difícil tarefa de “erradicação da miséria na Região Centro-Oeste” (ABRITA; SILVA, 2017a, p. 29).

Ignacy Sachs (2009) conceitua o termo desenvolvimento sustentável a partir de oito critérios de sustentabilidade que devem ser atingidos para que haja desenvolvimento sustentável, conforme o Quadro 3.

**Quadro 3 – Critérios de Sustentabilidade**

<b>1. Social:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcance de um patamar razoável de homogeneidade social;</li> <li>• Distribuição de renda justa;</li> <li>• Emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente;</li> <li>• Igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.</li> </ul>
<b>2. Cultural:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação);</li> <li>• Capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas);</li> <li>• Autoconfiança, combinada com abertura para o mundo.</li> </ul>
<b>3. Ecológico:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis;</li> <li>• Limitar do uso dos recursos não renováveis.</li> </ul>
<b>4. Ambiental:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.</li> </ul>
<b>5. Territorial:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público);</li> <li>• Melhoria do ambiente urbano;</li> <li>• Superação das disparidades inter-regionais;</li> <li>• Estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis.</li> </ul>
<b>6. Econômico:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado;</li> <li>• Segurança alimentar;</li> <li>• Capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica;</li> <li>• Inserção soberana na economia internacional.</li> </ul>
<b>7. Política (nacional):</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos;</li> <li>• Desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores;</li> <li>• Um nível razoável de coesão social.</li> </ul>
<b>8. Política (internacional):</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional;</li> <li>• Um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco);</li> <li>• Controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios;</li> <li>• Controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, prevenção das mudanças globais negativas, proteção da diversidade biológica (e cultural), gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade;</li> <li>• Sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter <i>commodity</i> da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.</li> </ul>

Fonte: Baseado em SACHS (2009).

De acordo com Abrita e Silva (2017a), como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e tentativa do Estado em reconstruir a Sudeco, foi elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO 2007-2020). A

elaboração do PEDCO adotou como referencial o conceito de “desenvolvimento regional sustentável”:

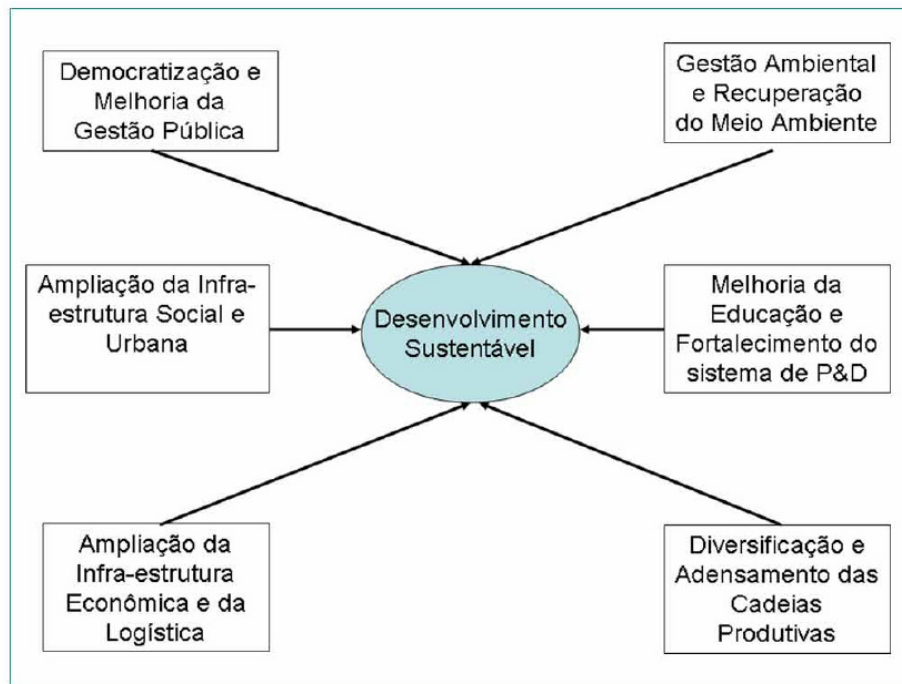
[...] **entendido como o processo de mudança que articula o aumento da competitividade da economia, a elevação da qualidade de vida da população e a conservação ambiental.** Desta forma, a estratégia deve ser capaz de realizar ganhos convergentes nas três dimensões, de modo que o crescimento da economia se traduza em ganhos crescentes nos indicadores sociais e não gere degradação do meio ambiente. As prioridades de desenvolvimento devem ser capazes de administrar com cuidado os avanços em cada uma das dimensões, contornando os conflitos e tensões entre a economia, a sociedade e o meio ambiente. Deste ponto de vista, a estratégia de desenvolvimento não pode prescindir de aumento da produção e melhoria da produtividade, elevando a competitividade, mas não pode fazê-lo com o custo da degradação do meio ambiente, que deteriora a qualidade de vida e reduz as próprias condições de expansão da economia regional (PEDCO, 2007, p. 10-11, grifo nosso).

Os autores em questão destacam que através do PEDCO foram propostos seis vetores que seriam operacionalizados via programas e projetos, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional do Centro-Oeste<sup>26</sup>. Conforme o PDECO (2007) a operacionalização desses vetores de forma unificada, através dos programas e projetos, “desencadeiam um processo de mudança que combina aumento da competitividade regional, conservação dos seus ecossistemas, e melhoria da qualidade de vida da população, levando ao desenvolvimento sustentável” (PEDCO, 2007, p. 157). A figura 2 representa essa perspectiva.

---

<sup>26</sup> Para mais informações e detalhes sobre os programas e projetos, consultar o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO 2007-2020). Disponível em: <[http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/25746/web\\_pdco\\_full.pdf/947ff447-ad43-4e5f-a5e7-4cf28d8f5ad2](http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/25746/web_pdco_full.pdf/947ff447-ad43-4e5f-a5e7-4cf28d8f5ad2)>.

Figura 2 - Vetores de Desenvolvimento



Fonte: PEDCO (2007).

Abrita e Silva (2017a) assinalam a diferença de postura da Segunda Sudeco com relação a sua precursora, na medida em que a atual Sudeco demonstra no PEDCO a preocupação com temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, assim como destaca objetivos voltados para a área de educação, inovação e tecnologia, com propostas de melhoria da educação e fortalecimento do sistema de Pesquisa e Desenvolvimento, entre outros. Entretanto, com relação ao Desenvolvimento Regional Sustentável, explicitam que:

O termo Desenvolvimento Regional Sustentável, tão apregoado e difundido nos discursos e nos Planos e Programas estatais de desenvolvimento regional, estão longe de ser a garantia de que haja uma interface entre sustentabilidade e desenvolvimento regional, seja no campo social, ambiental e até mesmo econômico (ABRITA; SILVA, 2017a, p. 32).

Nesse contexto, a concepção de desenvolvimento sustentável apresenta-se para a nova SUDECO, como o caminho inabalável na construção de uma sociedade mais justa e igualitária e para a recuperação das mazelas da humanidade. Entretanto, o autor Manoel Rebelo Junior se posiciona criticamente com relação ao Desenvolvimento Sustentável. Para o autor, a lógica do chamado *desenvolvimento sustentável* está ligada à lógica do processo de reprodução do grande capital, servindo aos interesses das elites econômicas vinculadas ao sistema de capital (REBELO JUNIOR, 2002). Por conseguinte, explicita que:



Se lembrarmos que as “boas” intenções do desenvolvimento sustentável visam promover a harmonia entre os seres humanos e a natureza, por outro lado podemos dizer que, a ideologia para a promoção dessa harmonia, passa pela difusão do credo econômico neoliberal. E nesse aspecto podemos começar a identificar as “más” intenções do desenvolvimento sustentável (REBELO JUNIOR, 2002, p. 29).

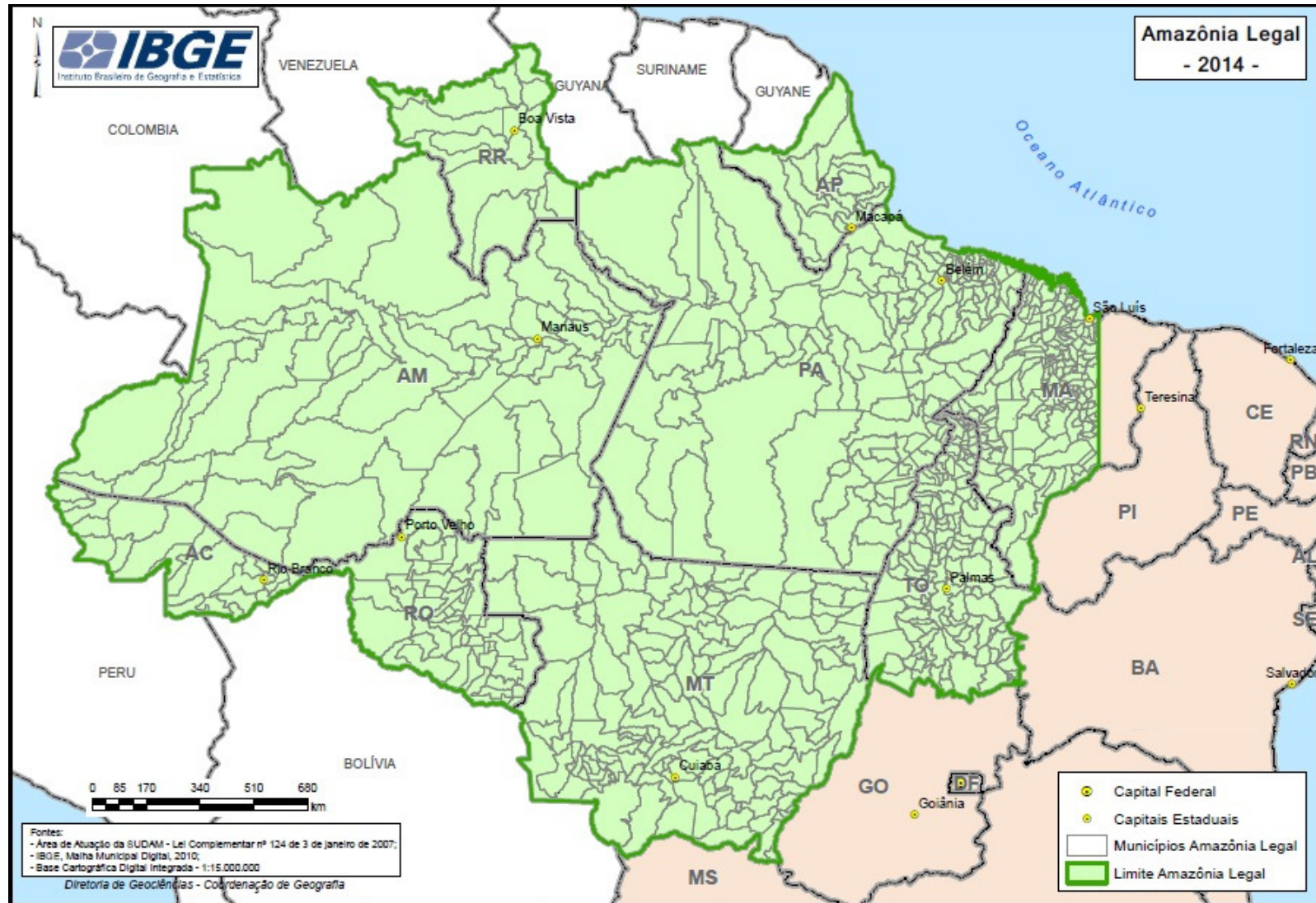
Assim, pode-se se dizer que o desenvolvimento sustentável é também uma ideologia, pois disfarça e altera o real ao fazer das suas idéias a versão dominante, mas não verdadeira de algo. Rebelo Junior aponta para a necessidade de mudanças na finalidade, forma e natureza do desenvolvimento sustentável:

Para que a idéia do *desenvolvimento sustentável* possa se encontrar com o significado humanista embutido em seu discurso, devem-se mudar a sua finalidade, forma e natureza. Não adianta procurar difundir a necessidade premente de uma relação harmoniosa entre os homens e o planeta Terra se entre os próprios homens - neste mesmo planeta - ainda predominam relações sociais ao nível da barbárie (REBELO JUNIOR, 2002, n.p.)

Nomeadamente sobre o território que hoje constitui o estado de Mato Grosso, além da SUDECO, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foi um dos instrumentos que fizeram parte do processo de formação da economia mato-grossense, mais especificamente, do setor industrial. De acordo com Berchiele (2009, p. 123) “no plano federal, destacam-se as iniciativas representadas pelos programas especiais sob a responsabilidade da SUDECO e da SUDAM que criaram as bases para a formação da infraestrutura básica, assim como, do perfil agrário-exportador da economia mato-grossense”.

A SUDAM foi criada pela Lei nº 5.173/66 com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da região Amazônica, substituindo a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), criada em 1953 no governo de Getúlio Vargas. A área de atuação da SUDAM, para a finalidade de planejamento, é de 5.217.423 Km<sup>2</sup>, correspondendo a 61,2% do território nacional, abrangendo os estados da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (Figura 3).

Figura 3 – Mapa da Amazônia Legal



Fonte: IBGE (2014)

Freitas (2016) aponta que a construção das rodovias Cuiabá-Porto Velho, a BR-364, que objetivava a implantação de um eixo de circulação no norte e noroeste do Mato Grosso e no sul do Amazonas, e da rodovia Belém-Brasília, a BR-010, que formaria um eixo de articulação rodoviária entre o nordeste do Mato Grosso e o leste da região Norte com o restante do país, constituiu-se em importante forma de abertura e ocupação da região Centro-Oeste. Entretanto, essas rodovias não surtiriam os efeitos esperados, se não houvesse a criação de outros instrumentos que conduzissem à reorganização territorial reivindicada pelo Governo. Dessa forma, através do Ministério do Interior surge a SUDAM com a seguinte proposta: “[...] coordenar e supervisionar programas e planos mais pontuais voltados especificamente para a Amazônia Legal e decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais a projetos que deveriam ser implantados principalmente as margens dessas rodovias” (FREITAS, 2016, p. 44-45).

A SUDAM conduzia o planejamento regional por meio da política de incentivos fiscais que eram concedidos através do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM). Nesse sentido, Lira (2005) explica que:

Os incentivos fiscais regionais administrados pela SUDAM vinham sendo concedidos através de dois subsistemas: a) através do FINAM, para estimular a implantação de empreendimentos produtivos privados na região; b) e por meio da concessão da isenção e também da dedução do IRPJ<sup>27</sup> sobre o lucro da exploração das empresas privadas que estejam implantadas na área de atuação da SUDAM, considerados incentivos especiais. Em ambos os casos o intuito era de apoiar os investimentos do setor privado na região, de acordo com as prioridades estabelecidas pela SUDAM e em consonância com os planos regionais de desenvolvimento (LIRA, 2005, p. 177).

Costa (2000) citado por Berchiele (2009) evidenciou o total de investimentos aprovados pela SUDAM no período de 1967 a 1985. No estado de Mato Grosso foram financiados R\$ 2,6 bilhões, perfazendo uma participação de 17,6% do total de R\$ 15 bilhões financiados no período. Os estados que receberam os maiores volumes de financiamento foram o Pará com (42,9%) e o Amazonas com (28,3%). Com relação ao estado de Mato Grosso, Costa (2000) destaca ainda que houve recursos disponibilizados para projetos de agroindustrialização e para a indústria, sendo que do total de investimentos realizados no Estado, 10,9% destinou-se a agroindústria, 14,5% à indústria, 58,5% à agropecuária e 16,1% ao setor de serviços e comércio.

---

<sup>27</sup> Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas.

Com efeito, a SUDAM através da política de incentivos fiscais fomentou a especialização agropecuária do estado de Mato Grosso, considerando que esta atividade recebeu o maior percentual de investimentos.

A partir da década de 1980, em virtude da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro resultados da adesão ao receituário neoliberal do Consenso de Washington, houve uma desaceleração dos projetos incentivados pela SUDAM e de outros instrumentos de desenvolvimento regional (BERCHIELE, 2009).

Lira (2005) explica que desde a segunda metade da década de 90 até o momento de sua extinção no ano de 2001, devido à redução dos recursos necessários ao financiamento de novos projetos, a SUDAM praticamente não aprovava e nem analisava novas cartas-consulta. Ademais, os resultados obtidos pelos projetos implantados eram pouco divulgados, isso propiciou uma visão de inércia da instituição no contexto da região, bem como na condução do desenvolvimento regional. Assim, Lira (2005) conclui que:

A extinção da SUDAM não se resume apenas ao término de existência de uma instituição governamental, mas sim ao término de um modelo de desenvolvimento concebido pelo Estado brasileiro nos anos sessenta que visava a integração produtiva da região no contexto do mercado nacional em expansão, o qual a SUDAM representava. Ao ter isso ocorrido, a consequência natural e imediata foi a suspensão da concessão de incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento regional, mantendo-se apenas para aqueles projetos que já se encontravam implantados e que não foram alvo das denúncias de corrupção ou de utilização inadequada dos recursos concedidos (LIRA, 2005, p. 235-236).

O geógrafo Tito Carlos de Oliveira (2003) retrata o processo de incorporação do estado de Mato Grosso do Sul à dinâmica da produção capitalista. Para isso o autor definiu o estudo da agroindústria beneficiadora de soja e suas conexões no processo de reprodução do espaço nesta Unidade da Federação, como objeto principal de seu trabalho. Nesse sentido, alguns fatores o levaram a essa definição: 1) a agroindústria da soja permitiu reconstruir a história do modo de produção capitalista no Estado; 2) o desenvolvimento da atividade comercial, alavancado pelo comércio da soja que se mostrou maior e mais dinâmico do que o comércio do gado e 3) a soja esmagada (farelo e óleo) possibilitou além da inserção do Mato Grosso do Sul no mercado mundial, aumento da arrecadação, o que desencadeou a implantação de outras unidades industriais ligadas direta ou indiretamente ao consumo de seus produtos no Mato Grosso do Sul.

Este autor destaca que o sul de Mato Grosso, já no ano de 1977, dispunha de uma forma especial de reprodução do capital, mais próxima das relações de produção existentes na Região Sudeste (principalmente com o estado de São Paulo), do que a forma de reprodução

do capital existente no norte de Mato Grosso. Ressalta que a divisão regional do trabalho destacava o sul de Mato Grosso e não o Norte, para a utilização de terras aos moldes modernos do capitalismo avançado.

Com o objetivo de desenvolver integralmente o Sul, assim como um possível impulso para o desenvolvimento do Norte, a divisão do estado passaria a desobstruir as barreiras que impediam o progresso de ambos os lados (OLIVEIRA, 2003). Nesse contexto, explica que:

Ao nascer de fato, em 1º de janeiro de 1979, o Mato Grosso do Sul configurou-se como filho da política de incentivos a exportação. Isto é, produto direto do financiamento estatal ao setor agropecuário visando à exportação; como também é fruto da crise do petróleo e da tentativa de sua substituição pelo álcool (OLIVEIRA, 2003, p.38).

Oliveira (2003) aponta que o processo de industrialização de Mato Grosso do Sul iniciou-se nos primeiros anos da década de oitenta, com a implantação de pequenas indústrias substitutivas de importações (do mercado interno). Assim, na primeira fase da indústria de Mato Grosso do Sul, se destacam dois tipos de indústrias: os frigoríficos e as destilarias. A primeira fase da indústria em MS contribuiu para o surgimento de centenas de micro-usinas com pequeno capital investido e reduzido número de funcionários em sua maioria. Contudo, foi o alicerce para a segunda fase da industrialização de MS, visto que impulsionou o processo de investimento agroindustrial e industrial que despontou na segunda metade da década de 80.

Com efeito, a partir da segunda metade da década de 80 um conjunto de fatores estimulou a agroindústria de Mato Grosso do Sul:

[...] (1) população rarefeita com mercado regional restrito e abastecido; (2) produção agropecuária moderna, dinâmica, produzindo grandes excedentes; (3) expansão do mercado internacional aumentando a participação brasileira com produtos industrializados; (4) presença de capital, sedento para investir, nas mãos de comerciantes locais; (5) a vontade política do Estado em participar da indústria; (6) o estrangulamento dos meios de transporte (rodovias e ferrovias), que encarecia a produção e circulação e, (7) o número de desempregados em 1985, no Estado [...] (OLIVEIRA, 2003, p. 55).

Diante disso, através do estudo da agroindústria da soja, Oliveira (2003) investigou a correlação do processo produtivo na segunda fase da indústria de Mato Grosso do Sul, delineando sua dinâmica histórica e apropriação do espaço.

De acordo com Oliveira (2003), buscando a redução de custos de transporte de matérias primas e nos impostos, várias esmagadoras de soja foram se instalando cada vez

mais ao Norte do país. O autor destaca que os Estados do Centro-Oeste e Bahia significavam um “terreno fértil” para produção agrícola da soja, em virtude de alguns fatores: “[...] possuíam custos de produção menores, os subsídios e incentivos disponíveis à indústria colocaram-se bastante generosos [...]. E ainda, sobretudo, alguns grupos locais se “aventuravam” ao esmagamento, absorvendo fatias crescentes da produção de soja [...]” (OLIVEIRA, 2003, p. 101).

Por conseguinte, o Centro-Oeste se destacou atraindo à agroindústria do setor soja, contrapondo-se à estabilização e regressão do Sul e Sudeste na segunda metade da década de 80. Inclusive, em um período de cinco anos, 14 (quatorze) unidades esmagadoras foram implantadas nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, em contrapartida um número maior que este de unidades foram paralisadas e extintas no Sul e Sudeste (OLIVEIRA, 2003).

Ao se instalarem em Mato Grosso do Sul, algumas agroindústrias que se constituíam em “oligopólios competitivos”, introduziram novos instrumentos de trabalho, valorizando e aumentando o total do capital fixo. Estimularam as trocas, tanto de soja, quanto de derivados (farelo e óleo), impulsionando, portanto, uma movimentação diferenciada do capital constante, visando adequar-se às especificidades regionais. Conduziram nova regulação do tempo nos vários estágios da circulação e produção. Ampliaram as relações de proximidade com produtores, comerciantes, governantes e, redefiniram a posição diante da classe trabalhadora – antes apenas consumidora (direta ou indireta) de seus produtos, para que agora participe do mercado de mão de obra. O que contribuiu para uma nova produção espacial. Na medida em que passaram de comerciantes a agroindustrializadores, geraram um avanço qualitativo na estratégia de “reprodução capitalista”, essencial à sobrevivência do grupo; e, objetivando uma ampla difusão do capital no espaço (OLIVEIRA, 2003).

Com relação às empresas que atuam no beneficiamento de soja na Unidade Federativa, Oliveira (2003) destacou que não havia semelhanças no entendimento e definição do espaço geográfico e das estratégias de localização industrial. Em suma, essas empresas buscavam extrair vantagens das regiões produtoras de soja, do mercado consumidor, das taxas de subsídios, dos transportes, das fontes de energia, entre outros, para definirem a localização de suas unidades, sempre atreladas à estratégia “global” das empresas, na qual o “tamanho”, o “desempenho” no território e o “volume de capital”, eram decisivos no planejamento industrial de cada uma delas.

A partir do ano de 1984 foram editadas as primeiras leis<sup>28</sup> de incentivo à industrialização do estado de Mato Grosso do Sul, que refletiam o movimento exposto pela dinâmica das relações sócio-políticas da época. De acordo com Oliveira (2003) qualquer iniciativa de industrialização objetiva o aumento da renda de um determinado espaço. O autor explica que:

No caso, dos Estados, ao provocar a implantação de indústrias beneficiadoras de matérias-primas locais ou originárias de alhures, conquistam para si uma forma – a mais avançada – de reprodução espacial do capital dentro do processo de acumulação. Isto é, passam a *fixar* em seu solo, as condições de multiplicar o aproveitamento da mão-de-obra, dos recursos econômicos diversos e, como efeito, detona imbricadamente um larguíssimo movimento de fluxos em função do potencial fixo implantado. Noutros termos, [...] necessita de um conjunto fixo para se garantir contínua e sistematicamente. A construção e/ ou melhoramento de estradas, a ampliação e a modernização das atividades rurais, a melhoria das condições de habitação, energia e transportes da população, bem como a construção de outras unidades fabris paralelas (do mesmo ramo e de ramos diferentes) são solicitadas: caracterização de elevação da *renda* comercial, da *renda* fixa industrial e da *renda per capita* (OLIVEIRA, 2003, p. 226).

Em vista disso pode-se afirmar que as grandes empresas definem estratégias de uso do território, através da implantação de infraestruturas que lhes possibilitem maior eficácia e vantagens para a produção/comercialização de seus produtos. Essas empresas vão se estabelecer em locais onde as vantagens econômicas prevaleçam. Nesse contexto, Oliveira (2003) ressalta que a industrialização se firmou com uma necessidade histórica imposta pela sociedade moderna: “aqueles locais, regiões, nações que não estabelecerem condições para sua efetivação ficam, naturalmente, deslocados do mundo moderno, ou melhor, não passarão de satélites marginais” (OLIVEIRA, 2003, p. 226).

Para Oliveira (2003) existe uma relação direta entre o Estado e a indústria, visto que o Estado propicia a indústria uma redução dos riscos e maiores lucros; enquanto que a indústria estimula à modernização e o avanço das forças produtivas (humanas ou não) no espaço. Diante disso, o meio mais utilizado para vincular o Estado ao desenvolvimento industrial, seriam os subsídios através da liberação de impostos, dentro da “lógica” do desenvolvimento capitalista.

Nesse contexto, o Estado direcionou seu planejamento propiciando evidente garantia de lucro ao setor industrial. No decorrer da história recente, os segmentos industriais, ou seja, agroindustriais implantados em Mato Grosso do Sul que se destacaram, foram os frigoríficos e as esmagadoras de soja. Por sua vez, essas indústrias foram às principais incentivadoras da

---

<sup>28</sup> [...] a Lei 440, de 20 de março de 1984, editada, [...] pelo Governo de W. Martins; a Lei 701, de 6 de março de 1987, do início do Governo Miranda e a Lei 1.239, de 18 de dezembro de 1991, editada no final do primeiro ano do terceiro mandato de Pedrossian (OLIVEIRA, 2003, p. 214).

expansão e, principalmente, da modernização da agropecuária (OLIVEIRA, 2003). Além dos segmentos industriais citados por Oliveira (2003), dentre os que obtiveram destaque na história recente de Mato Grosso do Sul, acrescenta-se às usinas de açúcar e álcool e a indústria de papel e celulose.

Portanto, é pertinente destacar que o Planejamento Público seja federal ou estadual, acaba por incentivar a especialização de Mato Grosso do Sul em atividades relacionadas à agricultura e pecuária. Nesse sentido, as atividades industriais estão baseadas principalmente na exploração de recursos naturais. Por outro lado, a agropecuária detém o poder político no Estado.

Dentre as considerações finais de seu trabalho, Oliveira (2003) destacou que, apesar de as plantas agroindustriais receberem elevados subsídios por parte dos governos para a implantação, isso representou um avanço na composição das forças produtivas (humanas e não-humanas). Contudo, sobre a implantação dessas agroindústrias, o autor ressaltou ainda que:

Entretantes, sua simples presença e a manutenção de suas condições, não representa por si só, a garantia de continuidade no avanço das forças produtivas, na garantia da distribuição de rendas e na melhoria das condições de vida da população. Cabe, portanto, a essas unidades, bem como ao poder constituído, atentarem para as novas necessidades impostas pelo desenvolvimento social e econômico, visto que a industrialização não possui fim em si mesma – ela é um meio para atingir melhores padrões de vida (OLIVEIRA, 2003, p. 247).

Especificamente sobre o planejamento governamental de Mato Grosso do Sul, destacou-se o trabalho do autor Kaully Furiama Santos (2017), intitulado: “Desenvolvimento regional e políticas públicas no Mato Grosso do Sul: identificação e análise para o período 2000-2020”. De acordo com o autor tem-se como 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 diretores do estado, como PNDR-PEDCO e planos da SEMADE-MS (SANTOS, 2017, p. 11).

Santos (2017) utilizou como marco teórico referencial as teorias clássicas acerca do desenvolvimento regional: a) Polos de Crescimento de François Perroux (1955); b) Causação Circular Cumulativa de Gunnar Myrdal (1957); c) Transmissão Inter-Regional do Crescimento Econômico de Albert Hirschman (1958); e os Desequilíbrios Regionais do Brasil apresentados por Celso Furtado (1959) e na obra “Uma política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” (1958).



A partir da análise conjunta do referencial teórico e das políticas antecedentes, o autor citado, buscou verificar:

[...] 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 (SANTOS, 2017, p. 12).

O autor em questão realizou um levantamento histórico de Mato Grosso do Sul desde o período imperial, e verificou que no referido período até as primeiras décadas da República, as políticas não consistiam em políticas de desenvolvimento regional isoladas, mas sim em políticas de ocupação, povoamento, defesa e transportes.

Outro aspecto relevante da obra de Santos (2017) foi à realização de uma análise cronológica a partir do final da década de 40, quando surgiram as primeiras políticas de desenvolvimento regional resultantes da “Marcha para o Oeste”. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento regional para o Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul foram analisadas pelo autor sob a seguinte percepção:

**Quadro 4 - Políticas de desenvolvimento regional para o CO e MS**

<b>Período</b>	<b>Políticas</b>
1ª Fase (1930-1949)	Marcha para o Oeste
	CAND - Colônia Agrícola de Dourados
2ª Fase (1950- 1979)	SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
	PRODOESTE - Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste
	PLADESCO - Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste
	PRODEPAN - Programa Especial de Desenvolvimento da Região do Pantanal Mato-Grossense
	POLOCENTRO - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
	PRODEGRAN - Programa Especial da Região da Grande Dourados
3ª Fase (1980- 2002)	ENIDs - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (PPA 1996-1999)
	Guerra Fiscal (incentivos fiscais como mecanismo de atração de investimentos)

Fonte: Santos (2017)/ Reelaborado pela autora.

Santos (2017) abordou ainda as políticas de desenvolvimento regional em Mato Grosso do Sul a partir da década de 2000 e na sequência realizou uma “análise dessas políticas atuais, no sentido de identificar quais são suas 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” (SANTOS, 2017, p. 91).

As políticas sistematizadas e analisadas por Santos (2017) a partir da década de 2000 são as seguintes:

- Continuação dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento com o Avança Brasil (PPA 2000-2003);
- Política Industrial x Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula;
- Proposta de Desenvolvimento Regional por Arranjos Produtivos Locais do Governo Dilma;
- Políticas federais para o Centro-Oeste: o PEDCO (2007 – 2020) e a nova SUDECO;
- Políticas estaduais para o desenvolvimento sul mato-grossense (“Cenários e Estratégias de Longo Prazo para Mato Grosso do Sul - MS 2020”; “MS FORTE”; “Plano de Desenvolvimento Regional – PDR- MS 2030”).

Com relação às políticas de desenvolvimento regional empreendidas na 1ª Fase (1930-1949), o referido autor explica que as mesmas foram pautadas 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. (SANTOS, 2017, p. 120).

No tocante a 2ª Fase (1950- 1979) o autor em questão argumenta que as políticas de desenvolvimento regional tiveram uma amplitude mais significativa em termos quantitativos de planejamento, com destaque para as 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. De tal forma, que esses programas, atingiram resultados diversos, porém no geral criaram regiões que consistem em polos produtivos específicos dentro do Mato Grosso do Sul, como nos casos de Corumbá, Campo Grande e Dourados (SANTOS, 2017, p. 120).

Santos (2017) explica que o modelo de planejamento via superintendências de desenvolvimento se exauriu “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” (SANTOS, 2017, p. 120). Adiciona-se a esses fatos, a adesão ao receituário neoliberal do Consenso de Washington a partir da metade dos anos 1980 e início de 1990, que resultou na interrupção das políticas de desenvolvimento regional, inclusive com a extinção da SUDECO em 1991.

Sobre as políticas de desenvolvimento regional da 3ª Fase (1980- 2002), Santos (2017) aponta que em um contexto de economia globalizada da Constituição de 1988, o planejamento e políticas de desenvolvimento regional voltam a ter relevância no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995- 1998 e 1999-2002). Essas políticas eram fundamentadas nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento Nacional e apresentavam como principal diretriz “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” (SANTOS, 2017, p. 121).

No que diz respeito ao estado de Mato Grosso do Sul os Eixos de Integração Nacional apresentados pelo governo Fernando Henrique Cardoso através do Plano Plurianual de Investimento (PPA), período de 1996 a 2000, trazia como objetivo basilar:

[...] 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 (SANTOS, 2017, p. 121).

De acordo com Santos (2017), dentre as políticas de desenvolvimento regional dos governos federais pós desenvolvimentistas, editadas após a década de 2000, destacaram-se dois modelos:

[...] 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 (SANTOS, 2017, p. 122).

Especificamente sobre as políticas de desenvolvimento regional editadas na esfera estadual, o autor em questão constatou que: “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”” (SANTOS, 2017, p. 122).

Conforme o referido autor, embora as políticas pós desenvolvimentistas tenham apresentado alguns avanços atinentes a ampliação de infraestruturas em âmbito estadual,

[...] o que se percebeu foi à 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 (SANTOS, 2017, p. 122).

Por último, Santos (2017, p. 123) conclui 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”.

### **2.2.1 Algumas considerações sobre a formação industrial de MS e MT**

Dentre os trabalhos mais recentes e relevantes para a compreensão da trajetória industrial de Mato Grosso do Sul, têm-se a Tese de Doutorado do autor Cristóvão Henrique Ribeiro da Silva (2016), que traz importantes contribuições sobre as características recentes desse processo sob o eixo de influência da política industrial brasileira empreendida no início do século XXI e as articulações com a política de incentivos fiscais. De acordo com o autor: “a política de incentivos fiscais sul-matogrossenses, mais agressiva a partir da Lei 93/2001, concedeu subsídios para 410 empresas entre os anos de 2001-2014 e agregou um crescimento nominal do PIB industrial do estado em 336% no período 2002-2014” (RIBEIRO SILVA, 2016, p. 11).

Para o autor, esse crescimento na atividade industrial no estado de Mato Grosso do Sul no período de 2002 a 2014, é produto da articulação entre política industrial do governo federal e a política de incentivos fiscais estaduais. O autor chama atenção para a existência de uma dimensão territorial, ainda que as políticas industriais não a tenham, em sua formulação. Por conseguinte, em seu trabalho tem a proposta de responder a seguinte pergunta: “Com a

retomada de políticas industriais do Governo Federal, qual seria então a característica da industrialização de Mato Grosso do Sul no século XXI?”.

A indústria brasileira, historicamente foi concentrada nas regiões Sudeste (principalmente) e Sul, com alguns redutos localizados no Centro-Oeste. Nesse sentido, a intervenção direta do governo federal via política industrial buscava expandir o parque industrial, no sentido de torná-lo competitivo em uma escala internacional, já que a China se tornou um importante comprador. A retomada das políticas industriais no século XXI trouxe um pacote com três versões elaboradas pelo governo federal, focadas nos setores estratégicos e competitivos da indústria brasileira (incluindo o agronegócio) (RIBEIRO SILVA, 2016). Assim sendo, o autor elencou as três versões de políticas industriais editadas pelo Governo Federal a partir do ano de 2004<sup>29</sup> (Quadro 5).

**Quadro 5 – Políticas Industriais Federais do período de 2004 a 2014**

<b>Política/Período</b>	<b>Objetivo</b>
PITCE – Política Industrial de Comércio Exterior (2004 a 2008) - foi lançada em março de 2004 pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva.	Fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas. A PITCE atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo (2008 a 2010) - foi instituída pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva em maio de 2008.	Estimular a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação, e teve como princípios norteadores o diálogo com o setor privado e o estabelecimento de metas, necessárias ao seu permanente monitoramento. A PDP apresentou quatro macrometas que visavam acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras
PBM – Plano Brasil Maior (2011 a 2014) - instituído pelo Governo Dilma Rousseff em agosto de 2011.	Estimular a inovação e a produção nacional para fomentar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo, bem como aproveitar competências presentes nas empresas, academia e sociedade. O Plano Brasil Maior integra instrumentos de Ministérios e órgãos do Governo Federal cujas iniciativas e programas têm como objetivos a geração de emprego e renda.

Fonte: Ribeiro Silva (2016)/ Elaborado pela autora

Por conseguinte, ao longo de quase uma década e meia, em um período de fomento à atividade industrial, o Governo editou as três versões de políticas industriais citadas no

<sup>29</sup> Salientamos que para mais detalhes sobre as referidas políticas industriais, consultar a obra de Ribeiro Silva (2016).

Quadro 5. Essa política industrial se mostrou competitiva no setor de *commodities*<sup>30</sup> intensivas em recursos naturais e em maior ou menor amplitude buscou a inserção da indústria brasileira no mercado internacional. Ribeiro Silva (2016) explica que:

O fortalecimento das cadeias produtivas globais de *commodities* fundamentou a (re) organização da atividade industrial na região Centro-Oeste do Brasil e [...] em Mato Grosso do Sul. Sua industrialização, desde a formação do estado, foi pautada em produtos primários. Entretanto, com a retomada das políticas industriais e o *enforcement* estabelecido pelo BNDES em financiar grandes projetos industriais em *brownfields* e *greenfields*<sup>31</sup>, as atividades produtivas regionais no estado foram reorganizadas (RIBEIRO SILVA, 2016, p. 98).

Nesse contexto, Ribeiro Silva (2016) analisou os principais aspectos de fomento à indústria em Mato Grosso do Sul, e na sequência as cadeias produtivas<sup>32</sup> de *commodities* em funcionamento nessa Unidade Federativa. Elencou aspectos institucionais e territoriais dessas políticas de incentivos fiscais que estão associadas indiretamente com as políticas do governo federal.

No âmbito dos governos estaduais, os incentivos fiscais são umas das vertentes estratégicas para a promoção da indústria, sendo que do ponto de vista da Geografia, além de políticas industriais, são consideradas políticas territoriais, uma vez que “podem exercer a força de desconcentração ou concentração das atividades produtivas, e possuem na sua formulação o território como ponto de partida, já que são concedidos na instância das Unidades da Federação” (RIBEIRO SILVA, 2016, p. 101).

Ao descrever o estado de Mato Grosso do Sul, Ribeiro Silva (2016) explica que por ser um “estado mediterrâneo”, contíguo a São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Paraná e Mato Grosso, necessita de uma plataforma de transporte satisfatória e determinante para o escoamento da produção e acesso aos portos para exportação, fato que interfere diretamente na sua dinâmica produtiva. Ressalta ainda que o estado possui quatro pólos regionais formados no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979): Campo Grande, Três Lagoas, Dourados e Corumbá.

---

<sup>30</sup> *Commodities* podem ser definidas como mercadorias, principalmente minérios e gêneros agrícolas, produzidas em larga escala e comercializadas em escala global com valores padronizados nas bolsas de valores (RIBEIRO SILVA, 2016, p. 32).

<sup>31</sup> [...] regiões cujas características principais são: inexistência de tradição industrial; fraca atuação sindical; baixos salários e governos interessados em atrair investimentos estrangeiros, o que, no Brasil, se manifestou no intenso processo de concessão de incentivos fiscais e financeiros, denominado de “guerra fiscal” (FIRKOSWIKI, 2005, p. 76 *apud* RIBEIRO SILVA, 2016).

<sup>32</sup> Cadeia produtiva é o conjunto de etapas consecutivas pelos quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos. Essa definição abrangente permite incorporar diversas formas de cadeias (PROCHNIK; HAGUENAUER, 2002, p. 144).

Sobre a formação dos pólos regionais em Mato Grosso do Sul, o autor Aduino de Oliveira Souza (2005) aponta que a intensificação dessa tendência no Brasil tenha ocorrido através da implantação do II PND, a partir do ano de 1975, período com ativa intervenção do poder público no processo econômico<sup>33</sup>.

A ampliação da autonomia fiscal dos estados<sup>34</sup> e municípios brasileiros, somada a concepção de que a industrialização é o caminho para o desenvolvimento econômico fez com que áreas menos industrializadas passassem a estimular a instalação de indústrias por meio de incentivos fiscais, de modo a atrair investimentos. Essa estratégia propiciou o acirramento de disputas entre diversas instancias governamentais para ver quem oferece melhores incentivos para que as empresas se instalem em seus territórios.

Para Santos e Silveira (2001) isso se traduziu em uma guerra dos lugares no Brasil, e a busca das empresas por “lugares produtivos”:

Fala-se hoje muito em guerra fiscal, na medida em que a disputa de estados e municípios pela presença de empresas e a busca de empresas de lugares para se instalar lucrativamente é vista, sobretudo, nos seus aspectos fiscais. A realidade é que do ponto de vista das empresas, o mais importante mesmo é a guerra que elas empreendem para fazer com que os lugares, isto é, os pontos onde desejam instalar-se ou permanecer, apresentem um conjunto de circunstâncias vantajosas do seu ponto de vista. Trata-se na verdade, de uma busca de lugares “produtivos” (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 296).

A concessão de benefícios fiscais pelas Unidades Federativas, segundo o discurso oficial, visa gerar emprego e renda para os trabalhadores e o aumento do valor acrescentado ao longo das cadeias produtivas, devido à maior transformação industrial, e ainda, ao aumento da receita tributária futura. Entretanto, a “guerra fiscal” causa efeitos negativos, na medida em que gera conflitos entre os governos, aumentando a concorrência entre os mesmos. Ribeiro Silva (2016) explica que:

Embora haja uma instabilidade jurídica gerada com a guerra fiscal no Brasil, esse cenário serviu de base durante muito tempo para consolidar a industrialização no interior do país, sobretudo, em regiões menos dinâmicas economicamente. Essa fórmula de desenvolvimento regional foi fundamentada em várias regiões do país em diversos setores, inclusive em setores estratégicos, como Saúde (RIBEIRO SILVA, 2016, p. 105).

---

<sup>33</sup> “Foi nesse contexto que se originou a teoria dos pólos de desenvolvimento. A concepção vigente era a de que com a aplicação da polarização se promoveria a eficiência econômica e a equidade regional, as regiões atrasadas se desenvolveriam e os fluxos de pessoas, bens e capitais, que de outro modo se dirigiriam para as áreas metropolitanas congestionadas, desviariam até seletivos centros regionais” (SOUZA, 2005, p. 409).

<sup>34</sup> A concessão de maior autonomia aos Estados, a partir da Constituição Federal em 1988, culminou com a criação de programas de incentivos fiscais visando o desenvolvimento dos mesmos.

Contudo, os governantes estaduais, para justificarem a sua adesão à guerra fiscal, afirmam que tal procedimento estimula aumentos na receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Este aumento, no curto prazo, seria produto do efeito multiplicador, a partir da instalação de uma nova empresa, ou seja, o crescimento indireto desencadeado pela implantação de uma nova planta. No longo prazo, o crescimento da receita seria produto do recolhimento do ICMS pela empresa, quando do término da renúncia do recolhimento do tributo (NASCIMENTO, 2008).

Ribeiro Silva (2016), verificou em seu estudo que parte significativa dos empreendimentos que receberam incentivos fiscais para a instalação de plantas em Mato Grosso do Sul, são originários do estado de São Paulo. Esse fato pode ser explicado pela localização de Mato Grosso do Sul (a proximidade com São Paulo), dentre outros fatores como mão de obra barata, fraca organização sindical, incentivos fiscais disponibilizados, o que contribui para a atração de indústrias. Ribeiro Silva (2016, p.138) conclui que: “a proximidade com o estado de São Paulo fundamenta uma estrutura produtiva sul-mato-grossense com uma considerável interferência da atmosfera industrial paulista”.

De acordo com Ribeiro Silva (2016) a promoção da atividade industrial sul-mato-grossense está associada à política de incentivos fiscais. A primeira, aliada a outros fatores de deseconomias de aglomeração<sup>35</sup>, direciona a atividade industrial para o interior, principalmente para áreas menos dinâmicas, que são equipadas com potencialidades territoriais resultantes da guerra dos lugares. Já na segunda, a medida de política industrial favoreceu a inserção da corporação de capital privado nacional no mercado internacional diante da expansão da demanda na virada do século XX para XXI via financiamentos. Outro fator importante para a localização de atividades industriais em Mato Grosso Sul, são os sistemas de engenharia<sup>36</sup> do território.

Com base na interpretação dos dados utilizados em seu trabalho, Ribeiro Silva (2016) conclui que a industrialização do estado de Mato Grosso do Sul se pautou na exploração de recursos naturais. Paralelamente, a novidade para essa industrialização é que as corporações

---

<sup>35</sup> A partir do momento em que a metrópole passa a apresentar desvantagens, que do ponto de vista das indústrias superam as vantagens, teríamos as deseconomias de aglomeração, pois tais desvantagens levam as indústrias a buscarem outros locais mais vantajosos para se instalarem. De acordo com Sampaio (2015, p. 491) “se existem as economias de aglomeração, existem também as deseconomias de aglomeração. Para boa parte dos ramos da indústria, por exemplo, as grandes cidades e regiões metropolitanas apresentam algumas desvantagens como: escassez e alto preço da terra, e maior custo de vida (necessidade de se pagar maiores salários) se comparado às cidades médias. Há também o fato de que muitas indústrias são poluentes, o que é cada vez menos tolerado nas grandes cidades (questões legais, danos de imagem)”.

<sup>36</sup> “Os sistemas de engenharia são caracterizados por rodovias, ferrovias, hidrovias, aerovias, portos, pontes e gasodutos”, segundo Santos e Silveira (2001, p. 124).



nacionais se internacionalizaram via financiamentos do BNDES para suprir a demanda do *supercycle*<sup>37</sup> de valorização das *commodities*. Em vista disso,

As estruturas produtivas do estado foram potencializadas para atender a demanda de mercados internacionais, a política industrial (tanto das estâncias federais e municipais) somada às especificidades geoeconômicas do estado formataram uma produção regionalizada de *commodities*. Esse fato que não é exclusivo de Mato Grosso do Sul: outros estados da federação, salvo as devidas proporções, utilizaram das mesmas estratégias para potencializar o crescimento econômico, sobretudo no Centro-Oeste (RIBEIRO SILVA, 2016, 158).

Por conseguinte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul possuem economias industriais baseadas em produtos primários e semimanufaturados competitivos no âmbito internacional. A expansão territorial das cadeias produtivas de *commodities* encontrou, nessas duas Unidades da Federação, aspectos econômicos para a concretização das estratégias de desenvolvimento industrial pautadas em cadeias produtivas globais (RIBEIRO SILVA, 2016).

No trabalho de Bruna Maria Oliveira Benites Ferreira (2016), a autora analisou a estrutura produtiva de Mato Grosso do Sul com ênfase nas transformações industriais recentes. Levando em consideração o fato de que “apesar da tradição estadual na produção agrícola, recentemente a participação do setor industrial no PIB estadual tem se elevado com o crescimento da atividade industrial especialmente dos setores ligados à indústria de transformação” (FERREIRA, 2016, p. 4).

Nesse contexto, Ferreira (2016) se propôs a analisar as possibilidades e os limites do desenvolvimento do setor industrial para a economia de Mato Grosso do Sul. Para isso, através da compreensão do processo de evolução industrial, buscou responder os seguintes questionamentos: “(I) As transformações industriais no estado estão relacionadas à sua vocação agroprodutora? (II) O setor industrial do estado é capaz de gerar uma transformação produtiva e fomentar o desenvolvimento econômico?” (FERREIRA, 2016, p. 20).

Para analisar a dinâmica industrial recente de Mato Grosso do Sul, Ferreira (2016) utilizou a metodologia exploratória descritiva associada ao uso de bancos de dados secundários, bem como dos seguintes métodos quantitativos: Quociente Locacional e o índice de ganhos e perdas de Geiger e Davidovich (1974)<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Essa fase do *supercycle* ficou caracterizada, sobretudo, entre os anos de 2002 e 2012, período em que os índices de crescimento da China eram demasiadamente altos para padrões globais [...]. De toda forma, o efeito do superciclo de *commodities* no Brasil foi acelerar o crescimento puxado por *commodities* agrícolas e minerais [...] (RIBEIRO SILVA, 2016, p. 181; 183).

<sup>38</sup> Salientamos que o nosso objetivo não é a descrição dos referidos métodos e sim apontar os principais conceitos/resultados do trabalho que têm relação com o tema estudado. Para mais detalhes sobre os métodos quantitativos utilizados, consultar a obra de Ferreira (2016).

Através de pesquisa em bancos de dados secundários, com o propósito de analisar o setor industrial mais recente do estado, Ferreira (2016) concluiu que:

[...] percebe-se um crescimento neste setor, quando analisada a relação dos números de empresas e crescimento do setor industrial no PIB do estado. A formação da indústria no estado sempre esteve relacionada ao setor agropecuário, como as instalações de indústrias de alimentos, que utilizam dos produtos como a soja e milho cultivados no estado. Assim, grande parte das indústrias instaladas no estado estão ligadas ao setor agropecuário. Porém, os dados aqui analisados apontam que setores como construção, vestuário e química vêm se fortalecendo (FERREIRA, 2016, p. 143).

Entretanto, com relação ao setor de indústria química que se fortaleceu, Ferreira (2016) apontou principalmente as indústrias de fertilizantes, dentre outras indústrias que se instalaram na mencionada Unidade da Federação.

Nesse sentido, sobre a indústria de fertilizantes é importante ressaltar que a mesma está intimamente relacionada ao agronegócio. A utilização de fertilizantes químicos é um dos maiores contribuintes para a elevação da produtividade agrícola. Nesse sentido, o Brasil como um importante produtor agrícola, é considerado também um grande consumidor de fertilizantes, atrás apenas de China, Índia e Estados Unidos. Apesar de ser um grande demandante, o Brasil possui uma produção interna de insumos para fertilizantes insuficientes para atender ao consumo, e cerca de 60% dos fertilizantes utilizados provêm de importações (COSTA; SILVA, 2012). Nesse contexto, o resultado do trabalho de Ferreira (2016) em que evidencia o fortalecimento da indústria química de fertilizantes em Mato Grosso do Sul, reflete o quão a indústria está atrelada a exploração de recursos naturais, e, por conseguinte apresenta uma demanda crescente pelo uso de fertilizantes.

De acordo com Ferreira (2016), o método do Quociente de Localização foi calculado a partir do total de emprego industrial no estado e no país com a utilização da fonte de dados RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). A autora calculou os Quocientes de Localização da Indústria sul-mato-grossense em relação ao Brasil referente aos anos de 1985; 1990 e 2002 a 2014, com o objetivo de verificar se ocorreu concentração representativa de alguma atividade industrial específica no estado do Mato Grosso do Sul em relação ao Brasil.

Com base na utilização do método Quociente de Localização para os municípios de MS, Ferreira (2016) concluiu que houve modificações espaciais na concentração do emprego:

---

As modificações ocorreram principalmente nos setores de Alimentos e Bebidas, Construção Civil, e Indústria Química. Os setores que apresentaram pouca

mudança na dinâmica da mobilidade espacial foram os setores de Minerais Não Metálicos e Indústria de Madeira e Mobiliário, setores estes mais tradicionais no estado e que em geral estão alocados próximos às fontes de matéria-prima (FERREIRA, 2016, p. 143).

Com referência ao método quantitativo de índice de ganhos e perdas de Geiger e Davidovich (1974), Ferreira (2016) também utilizou a variável do número de pessoal ocupado na indústria nos municípios e no total estadual em cada setor, nos períodos de 2000 a 2014. Utilizando como base os setores que obtiveram o melhor resultado na concentração no método do Quociente de Localização do estado de Mato Grosso do Sul em relação ao Brasil. O objetivo para a utilização desse método seria estimar ganhos e perdas de um estoque, no caso, o estoque de pessoal e de pessoal ocupado na indústria. Através da utilização do método de índice de ganhos e perdas de Geiger e Davidovich (1974), a autora destaca que:

[...] as cidades que obtiveram ganhos no estoque de mão-de-obra empregada pela indústria foram cidades pequenas localizadas próximas as grandes cidades. Também algumas dessas cidades apresentaram concentração (QL) nos principais setores (alimentos, construção ou química). As principais cidades que apresentaram perdas são as cidades com maior relevância para a economia do estado (FERREIRA, 2016, p. 144).

Dentre os limites/barreiras identificados pelo estudo, e que o setor industrial de Mato Grosso do Sul necessitaria superar, citam-se a carência de mão de obra qualificada; insuficiência de opções para o escoamento dos produtos industrializados e o elevado ICMS aplicado, principalmente para pequenas empresas (FERREIRA, 2016). Em suma, a autora conclui que:

[...] os investimentos realizados no setor industrial no estado estão alinhados à sua formação econômica, uma vez que a indústria existente no estado é, em grande parte, associada ao agronegócio, (produção de alimentos, celulose, açúcar e álcool). Inclusive, as indústrias químicas que vêm se destacando são em grande maioria indústrias de fertilizantes (FERREIRA, 2016, p. 144).

Especificamente sobre a industrialização recente do estado de Mato Grosso, destacamos os estudos de Berchieli (2009) e Gonçalves (2016).

Com relação ao estudo de Berchieli (2009), a questão que orienta seu trabalho é “Avaliar a existência de um processo de industrialização em curso no estado capaz de provocar mudanças estruturais na realidade mato-grossense”.

Para realizar esse estudo Berchieli (2009) utiliza como metodologia de trabalho revisão bibliográfica e levantamento de dados secundários. Através da revisão bibliográfica a

autora aborda a idéia de industrialização e desenvolvimento econômico, origens da industrialização brasileira, teoria da localização das indústrias e alguns conceitos e padrões industriais que classificam as atividades produtivas, bem como os conceitos sobre políticas industriais e seus desdobramentos na economia brasileira. Com base na análise de dados secundários a autora realiza uma caracterização geral da economia mato-grossense, dando ênfase à evolução da indústria transformadora.

A partir disso, Berchieli (2009) faz importantes considerações sobre a evolução do processo de industrialização e suas repercussões na economia mato-grossense.

De acordo com dados referentes aos anos de 1991 e 2008 sobre as exportações de Mato Grosso, Berchieli (2009) conclui que os bens industrializados têm perdido participação na pauta de exportação, enquanto que a participação dos bens primários elevou-se.

A partir da análise do conjunto das políticas direcionadas ao Mato Grosso, Berchieli (2009) destaca que:

[...] em grande medida, privilegiam as atividades agropecuárias e de exploração florestal. Na análise das políticas sob responsabilidade da SUDECO e dos incentivos fiscais concedidos pela SUDAM, nota-se que os investimentos realizados no período são, em sua maioria, voltados para os aspectos infraestruturais e para o fomento das atividades agropecuárias (BERCHIELI, 2009, p. 163).

Com efeito, Berchieli (2009) concorda que nas décadas de 1970 e 1980 havia a necessidade de se estabelecer condições mínimas de infraestruturas para a ocupação do território. Entretanto, destaca que:

[...] passados 20 anos, esse quadro continua a ser reproduzido na atualidade. Basta analisar os financiamentos concedidos pelo FCO e BNDES, cuja disponibilidade de recursos privilegia, em grande medida, o setor agropecuário e infraestrutural, apoiados, ainda, na visão de Mato Grosso como “celeiro” do mundo (BERCHIELI, 2009, p. 164).

Na perspectiva teórica das economias de aglomeração<sup>39</sup>, sobre as vantagens locais para a instalação de indústrias, Berchieli (2009) considera que o estado de Mato Grosso enfrenta uma realidade desfavorável:

---

<sup>39</sup> Para Marshall (1982), as economias de aglomeração são geralmente conhecidas como as economias de escala de uma localidade específica. O autor aponta as primeiras explicações para a atividade industrial apresentar economias de escala externas à firma e destaca três elementos pelos quais as vantagens aglomerativas manifestam-se: um mercado de trabalhadores com mão de obra qualificada; a disponibilidade de serviços e fornecedores de matéria-prima especializada; e a presença de *spillovers* de tecnologia e conhecimento (FOCCHIZATTO, 2010, p. 170).

[...] longas distâncias para transporte de matéria-prima, insumos e produtos, condições infraestruturais mais precárias, baixa densidade demográfica, mão-de-obra pouco qualificada, empresariado descapitalizado, incapacidade para alcançar melhores níveis tecnológicos decorrente da baixa qualificação e dos níveis de investimento, o que reduz a competitividade dos empreendimentos aqui localizados (BERCHIELI, 2009, p. 164-165).

Nesse contexto, a proximidade da matéria-prima determina a localização industrial mato-grossense. Os empreendimentos apresentam as seguintes características: médio porte, com predominância de capital monopolista internacional, direcionados, sobretudo, para o beneficiamento de matérias-primas locais, em virtude do menor custo de transporte. Essas matérias-primas, na maioria das vezes, servem como insumo ou semi-elaborados para outras atividades de transformação industrial localizadas fora do estado de Mato Grosso (BERCHIELI, 2009).

Para Berchieli (2009) a implementação de políticas governamentais são relevantes, à medida que procuram:

[...] compensar as adversidades de uma estrutura de mercado ainda incipiente, mas promissora na capacidade de transformação, pois, de um lado busca melhorar as condições infraestruturais onde estão localizados os empreendimentos produtivos, e, por outro, age diretamente no fomento de determinados setores ou atividades (BERCHIELI, 2009, p. 165-166).

Sobre as políticas direcionadas as atividades industriais, no caso de Mato Grosso, Berchieli (2009) identificou que nos últimos 10 anos a principal contribuição é atribuída aos incentivos fiscais concedidos pelo governo estadual. Entretanto, destaca que a política de incentivos fiscais é um mecanismo perverso quando analisada sob a perspectiva da “guerra fiscal” (BERCHIELI, 2009).

Por fim, através das análises realizadas em seu estudo, Berchieli (2009, p. 166) acredita que “há um processo de industrialização em maturação no Estado, com condições de se ampliar e se fortalecer no futuro”. Esta conclusão de Berchieli (2009) leva em consideração o fato de que apesar de a atividade de transformação no Mato Grosso ser recente, “tem conseguido manter níveis de crescimento dos principais agregados macroeconômicos, propiciados pela gradual diversificação das atividades, através do adensamento das principais cadeias produtivas do Estado” (BERCHIELI, 2009, p. 166).

A questão referencial do estudo de Gonçalves (2016) e que constitui o seu problema de pesquisa é a seguinte: “Há um processo de industrialização em curso na economia de Mato Grosso?”. O autor formulou a hipótese de que “a economia de Mato Grosso ainda apresenta reduzido grau de industrialização”.

Para realizar esse estudo Gonçalves (2016) realiza inicialmente reflexões sobre a formação econômica de Mato Grosso. Na seqüência utilizou um referencial teórico que julgou relevante para embasar o seu trabalho: a Teoria da Renda de Ricardo (1985); Modelos Duais, como o de Lewis (1954), Johnston & Mellor (1961), Ranis & Fei (1964) e Hayami & Ruttan (1985) e a visão teórica da CEPAL, para o entendimento da industrialização da economia brasileira, assim como de muitas de suas unidades federativas. Por fim, realiza a análise de dados secundários sobre o Produto Interno Bruto de segmentos representativos da economia (Agropecuária, Indústria e de Serviços), estima e analisa indicadores sobre o Valor da Transformação Industrial de Mato Grosso em contraste com seu congênere nacional, analisa a decomposição do segmento industrial pelas Indústrias Extrativas e de Transformação, e, por fim, faz abordagem das taxas de crescimento do valor adicionado bruto do segmento Industrial, da Agropecuária e dos Serviços, com base na relevância dos municípios<sup>40</sup>.

Gonçalves (2016) destaca que de acordo com a maioria dos pesquisadores regionais, a economia de Mato Grosso “se pauta, desde tempos mais remotos, pela longevidade de modelo primário-exportador” (GONÇALVES, 2016, p. 75).

De acordo com os resultados de seu estudo, Gonçalves (2016, p. 75) confirma que: “a despeito de ser lento e moderado, está em curso um processo de industrialização em Mato Grosso, centrado nas atividades agroindustriais”. Destaca que o modelo ainda em curso na economia de Mato Grosso se assenta na agroindustrialização, profundamente atrelada a sua base primária, com predomínio da produção e exportação de bens primários, especialmente, a soja.

Conforme Gonçalves (2016) a alternativa para a economia de Mato Grosso avançar em direção a industrialização e o desenvolvimento seria atingida a partir da “formulação de apropriadas políticas públicas, lideradas pelas políticas tributárias, conducentes a uma transferência de renda da agricultura para se estimular e se financiar a aceleração da industrialização” (GONÇALVES, 2016, p. 75).

---

<sup>40</sup> Para mais detalhes consultar a obra de Gonçalves (2016).

## CAPÍTULO III - INDUSTRIALIZAÇÃO, ESTADO E INSTITUIÇÕES: RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO

### 3.1 As contribuições de Celso Furtado

Neste estudo, propomos uma leitura do desenvolvimento à luz de uma interpretação cujos fundamentos estão em Celso Furtado e nos preceitos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), principais difusores da escola de pensamento estruturalista latino-americana.

O que se entende por pensamento “estruturalista” em economia não tem relação direta com a escola estruturalista francesa, cuja orientação geral tem sido privilegiar o eixo das sincronias na análise social e estabelecer uma “sintaxe” das disparidades nas organizações sociais. O estruturalismo econômico (escola de pensamento surgida na primeira metade dos anos 50 entre economistas latino-americanos) teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos “parâmetros não-econômicos” dos modelos macroeconômicos. Como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros, e a natureza dos mesmos pode modificar-se significativamente em fases de rápida mudança social, ou quando se amplia o horizonte temporal da análise, os mesmos devem ser objeto de meticoloso estudo. Essa observação é particularmente pertinente com respeito a sistemas econômicos heterogêneos, social e tecnologicamente, como é o caso das economias subdesenvolvidas (FURTADO, 1983, p. 72)

De acordo com o autor Celso Furtado (1983) na obra intitulada “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico” desde a época dos clássicos, o aumento do fluxo de renda, por unidade de força de trabalho utilizada, tem sido aceito como o melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia. Por conseguinte, a ampliação do fluxo de renda se dá tanto por transformações nas técnicas de produção, como no acréscimo da dotação de capital por pessoa ocupada, e para a sua análise utiliza-se o conjunto de fatores que compõem uma economia nacional.

Na percepção de Furtado (1983), os conceitos de crescimento e desenvolvimento se distinguem da seguinte maneira:

[...] o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a. Com efeito: ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura. Esta sofre a ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente (FURTADO, 1983, p. 78).

Nesse contexto, é aceitável deduzir que o crescimento econômico não seja essencialmente capaz de garantir o desenvolvimento, visto que, pode haver crescimento na soma das riquezas de uma determinada economia, sem que haja distribuição desta e resultante melhoria na qualidade de vida da população em geral.

Furtado (1983, p. 81) explica que “para compreender o processo de desenvolvimento é indispensável identificar os agentes responsáveis pelas decisões estratégicas e reconhecer os fatores estruturais que condicionam a propagação dos efeitos de tais decisões”. Assim, a estrutura do sistema econômico se constitui dos elementos institucionais (que estabelecem a organização da produção e a distribuição da renda), na base de recursos naturais, em dados técnicos e em certos padrões de comportamento que se definem em cada sociedade (FURTADO, 1983).

Para Furtado (1983) o desenvolvimento se refere à determinada sociedade, ou seja, a elevação do nível material de vida de acordo com a definição dessa sociedade, baseado em uma escala de valores que reflete o equilíbrio de forças predominantes. O autor destaca ainda que é inviável identificar no desenvolvimento uma realidade de validade universal, isto é, atribuir a uma certa escala de valores a mesma significação para todas as sociedades. Levando em consideração que a maior parte das sociedades contemporâneas prioriza a disponibilidade de um conjunto de determinados bens materiais e o fato de que não é possível encontrar embasamento que “permita comparar dois conjuntos de bens materiais sem introduzir *elementos subjetivos de uma cultura*, o desenvolvimento como aspiração universal somente pode ser definido de forma vaga” (FURTADO, 1983, p. 82).

Nesse contexto, para compreender o desenvolvimento econômico é necessário avaliar tanto o processo de aumento da produtividade como o comportamento dos agentes que utilizam a renda em função desse aumento, já que o perfil da procura pode ser modificado em vista do acréscimo na quantidade de bens e serviços à disposição da sociedade. Por conseguinte, a forma como evolui a procura, é um fator essencial na pauta de novos investimentos e essa evolução que ocorre em razão do crescimento da renda é determinada de forma significativa, por fatores institucionais. Assim, o acréscimo da produtividade e a diversificação da procura, constituem elemento propulsor do desenvolvimento (FURTADO, 1983).

A produtividade obtida por uma sociedade em determinado período de tempo depende da quantidade de trabalho realizado nesse período e no passado para beneficiar a geração presente, ou seja, o produto do trabalho cresce com a acumulação de capital e o progresso técnico neste incorporado. Furtado (1983) ressalta que quanto mais intensa for à acumulação



de capital, mais expressivo será o papel do progresso técnico e conseqüente aumento da difusão de inovações.

Por conseguinte, Furtado (1983) enfatiza que o desenvolvimento se sustenta na introdução de novas técnicas (que aumentam a produtividade dos novos investimentos), na incorporação de novos recursos naturais, na transferência de recursos através da integração de um mercado mais amplo (que permitem economias de escala ou vantagens comparativas), ou simplesmente na intensificação da acumulação de capital. O autor ressalta ainda que o fenômeno da difusão do poder econômico e da forma como as estruturas se modificam pela ação dos agentes que exercem esse poder, é algo significativo para a compreensão do processo de desenvolvimento.

Furtado (1983) explicita que apesar da acumulação de capital constituir causa necessária para o desenvolvimento, seria ambíguo tentar explicar o desenvolvimento somente pela acumulação. Dessa forma, explica que:

A acumulação é, acima de tudo, uma resposta à ação de forças que comandam o sistema econômico em função dos objetivos da vida social. Tais forças variam de uma sociedade a outra e são determinadas pelo nível de vida já alcançado pela coletividade, pelo regime político, pelo sistema de valores prevaiente, pelas responsabilidades internacionais que se atribui a coletividade ou seus dirigentes, por formas de dominação externa etc. (FURTADO, 1983, p. 102).

Com relação ao fenômeno do “poder econômico”, a mola propulsora do processo de desenvolvimento seriam os padrões de comportamento dos agentes econômicos que detém as condições para exercer uma forma de “poder”, ou seja, “de modificar a conduta previsível de outros agentes, ou de alterar relações estruturais de forma a frustrar as expectativas de outros agentes” (FURTADO, 1983, p. 104).

Nesse contexto, Furtado (1983) aponta duas forças sociais: os assalariados e empresários capitalistas, como representativas das múltiplas formas de poder que estão na base das decisões que movimentam um sistema econômico. Para o autor, essas duas forças se estimulam e limitam mutuamente, na medida em que:

No caso dos assalariados, o fundamento do poder, que ocasionalmente exercem no sentido de modificar a distribuição da renda em benefício próprio, está em que, dadas as condições que prevalecem nas sociedades capitalistas, à acumulação de capital tende a ser mais rápida que o crescimento da mão de obra, surgindo uma tendência à escassez relativa deste último fator. [...]. No caso dos empresários capitalistas, o *poder* se funda em que eles estão em condições de introduzir invenções e de orientar o progresso técnico. Por essa forma podem intensificar a capitalização e reduzir, em termos relativos, a procura de mão de obra. (FURTADO, 1983, p. 104).

Diante disso, ao mesmo tempo em que a acumulação de capital, ao evoluir mais rapidamente que o crescimento da mão de obra, pode gerar a sua escassez, e, por conseguinte elevar os rendimentos da mão de obra disponível, tornando-se um estímulo para os assalariados; os empresários capitalistas ao introduzirem novas técnicas, utilizando-se de robôs, máquinas e/ou equipamentos tecnológicos atuais, visando à redução de custos e maior produtividade, também reduzem a necessidade por mão de obra, limitando assim o “poder” dos assalariados.

É importante destacar que nessa obra “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico”, Celso Furtado descreve o funcionamento do sistema econômico com base nas regras do capitalismo, na qual um grau elevado de acumulação foi alcançado. Com referência a atuação das forças sociais citadas, estas são limitadas pelo próprio sistema. Furtado (1983, p. 106) destaca dois limites: “um estabelecido pela igualização dos padrões de consumo e outro pelo declínio da taxa de lucro”.

Celso Furtado também se dedicou ao estudo o subdesenvolvimento. De acordo com a interpretação do autor para apreender a essência das atuais economias subdesenvolvidas, é necessário considerar que: “o subdesenvolvimento é [...] um processo autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 1983, p. 142).

Em conformidade com a Teoria de Celso Furtado, a estrutura econômica subdesenvolvida pode ser assim descrita,

[...] como um desequilíbrio ao nível dos fatores de produção, isto é, como um desajustamento permanente entre oferta e procura de fatores decorrentes de certa articulação entre o perfil da demanda e as formas das funções de produção. Estas últimas, além de traduzirem o horizonte de possibilidades técnicas, condicionam a distribuição da renda. Desta forma, a própria orientação da técnica, ao reforçar, nas estruturas subdesenvolvidas, as tendências à concentração da renda, cria obstáculos à difusão das inovações e contribui para reproduzir o chamado desequilíbrio ao nível dos fatores (FURTADO, 1983, p. 149).

No estudo do fenômeno do subdesenvolvimento, Furtado aborda o conceito de *dualismo*. Nesse sentido, nos países subdesenvolvidos, o dualismo se refere à coexistência do modo de produção capitalista com outros modos de produção não capitalistas (como por exemplo, a agricultura artesanal de subsistência). Esse dualismo se caracteriza pela interdependência de dois modos de produção, o que acaba perpetuando os elementos pré-capitalistas. Desse modo, o capitalismo existente na estrutura dualista apresenta certas peculiaridades resultantes das inter-relações que mantém com o setor não capitalista. O que

reflete uma relação de dependência, na medida em que o excedente criado no setor capitalista depende necessariamente das condições de vida do setor não capitalista. Paralelamente, essas condições de vida refletem o grau de acessibilidade a terra e ao crédito, que dependem significativamente do setor capitalista (FURTADO, 1983).

Para explicar o grau de subdesenvolvimento, Furtado (1983) denomina dois setores: o *avançado* (aquele que já adentrou a forma capitalista de produção) e o *atrasado*. Assim, o grau de subdesenvolvimento será dado pela importância relativa do setor atrasado, sendo que para que haja desenvolvimento é necessário o aumento da participação do setor avançado no produto global. Dessa forma, o autor explica que:

Esse aumento depende da intensidade relativa da acumulação no setor avançado, da orientação do progresso técnico e do aumento da população em idade de trabalhar no conjunto da economia. [...] as condições mínimas para que ocorra *desenvolvimento* são: a) crescimento mais que proporcional do setor avançado e b) estabilidade ou aumento da proporção da mão-de-obra empregada no setor avançado (FURTADO, 1983, p. 149).

Destarte, uma característica significativa das economias subdesenvolvidas, seria a heterogeneidade estrutural interna, traduzida no dualismo entre *avançado-atrasado*. Essa heterogeneidade estrutural provoca desequilíbrios econômicos e sociais.

Além disso, Celso Furtado atribui como característica dos países subdesenvolvidos, o fato de que quase na sua totalidade, a maior parte da sociedade vive de atividades agrícolas. Ressaltando que a agricultura além de uma atividade econômica, se constitui como o alicerce da organização social e política (FURTADO, 1983).

De acordo com Furtado (1983), dentre os conceitos comumente utilizados na análise da organização agrícola em condições de subdesenvolvimento, estão a agricultura de *subsistência* e a agricultura *comercial*<sup>41</sup>. Outro ponto importante é que na mesma exploração agrícola as duas formas de agricultura citadas, podem ocorrer simultaneamente. O autor explica que:

[...] onde a produção destinada à subsistência representa a metade ou mais da produção total, estamos efetivamente em face de uma agricultura de subsistência, a qual é quase sem exceção de tipo *tradicional*. A agricultura efetivamente comercial é aquela em que  $\frac{3}{4}$  ou mais do produto se destinam ao mercado. Esta agricultura comercial pode ser tradicional ou *moderna* (FURTADO, 1983, p. 159).

---

<sup>41</sup> [...] trata-se aqui de uma classificação fundada estritamente na destinação do produto, o qual pode ser utilizado diretamente por aquele que o produz ou inserir-se nos circuitos comerciais dando origem ao excedente agrícola *in natura* (FURTADO, 1983, p. 159).

A agricultura tradicional e a moderna podem ser caracterizadas conforme o nível tecnológico que utilizam. Nesse sentido, a agricultura tradicional se caracteriza pela condição praticamente estagnada das técnicas que utiliza<sup>42</sup>. Já na agricultura moderna, o avanço tecnológico está relacionado a um esforço de investimento e se apresenta como uma opção àquele que organiza a produção (FURTADO, 1983).

Com relação ao comércio exterior na transformação das economias subdesenvolvidas, Celso Furtado concorda com a tese desenvolvida pela Cepal (da qual fez parte). Nesse sentido, Furtado (1983) traz uma crítica a teoria tradicional do comércio internacional, na qual o “progresso tecnológico era inicialmente interpretado como aperfeiçoamento dos métodos de divisão do trabalho, e que se via no comércio exterior uma forma superior da divisão social do trabalho” (FURTADO, 1983, p. 165). Com efeito, através da divisão internacional do trabalho, seriam geradas “vantagens comparativas”<sup>43</sup>, isto é, a partir da especialização das nações na fabricação dos bens que produzem de forma mais eficiente (com menores custos), e exportando-os, obteriam ganhos para importar bens que outros países produzem a custos menores.

Para Celso Furtado e de acordo com os preceitos da Cepal, em contraposição ao que dispõe a teoria do comércio internacional, o intercambio externo entre países da “periferia” (pobres) produtores de matérias-primas e os países do “centro” (ricos) produtores de manufaturas, “não conduziu a uma igualização na remuneração de fatores. Pelo contrário: ele tem operado no sentido de possibilitar a concentração da renda em favor de países industrializados mediante a deterioração ao longo prazo dos termos do intercâmbio dos países especializados na exportação de matérias-primas” (FURTADO, 1983, p. 167).

Nesse contexto, o comércio exterior de um país subdesenvolvido somente assume a forma de fator de fomento ao desenvolvimento na proporção em que esse país importa bens de capital ou técnicas superiores de produção. Dessa forma, a expansão do comércio exterior não se traduz em causa suficiente para que haja desenvolvimento, entretanto pode ser uma condição necessária para que o mesmo se concretize (FURTADO, 1983).

---

<sup>42</sup> [...] para que uma agricultura de tipo tradicional engendre um excedente crescente, faz-se necessário que os recursos naturais sejam abundantes e de qualidade não declinante e que a população rural esteja em expansão. Ainda assim, o excedente *in natura* não poderá crescer com maior rapidez que a população rural. Existem agriculturas tradicionais de níveis tecnológicos muito distintos. [...] essas técnicas são recebidas como uma herança cultural, de forma similar ao uso da roda ou do fogo. Os homens que recebem essa herança são culturalmente condicionados para preservá-la e não para modificá-la (FURTADO, 1983, p. 160).

<sup>43</sup> O conceito de vantagem comparativa é utilizado no estudo das teorias do comércio internacional. Foi criado e desenvolvido por David Ricardo em sua obra “*Princípios de Economia Política e Tributação*”, de 1817.

Para Celso Furtado, o processo de industrialização é o principal caminho para a transformação das estruturas dualistas e superação do subdesenvolvimento. Conforme Furtado (1983),

[...] industrialização não significa crescimento exclusivo do setor industrial, e sim, expansão equilibrada de todos os setores para satisfazer a uma procura global que se diversifica com a expansão da renda. Entretanto, como é a procura direta e indireta de bens industriais a que mais rapidamente cresce com a elevação da renda - em particular na fase em que se encontram os países subdesenvolvidos -, o desenvolvimento equilibrado somente se torna possível se o setor industrial aumenta a sua participação no produto (FURTADO, 1983, p. 203).

Nesse contexto, com base na concepção de que o processo de desenvolvimento acompanha à diversificação da procura, que ocorre em virtude do crescimento da renda, Furtado (1983) aponta que uma das características dessa diversificação, seria o aumento mais que proporcional da procura de produtos industrializados. Assim, argumenta que:

[...] esse fenômeno tem sua explicação no fato de que a atividade manufatureira, em razão de sua versatilidade própria, está sempre em condições de introduzir novos produtos ou de modificar a forma dos tradicionais. [...]. Nos países subdesenvolvidos a elasticidade-renda da procura de bens manufaturados é sempre bem superior à unidade, situando-se seu coeficiente entre 1,3 e 1,5 (FURTADO, 1983, p. 173).

Para o autor em questão, o processo de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos é fomentado pela industrialização. E o intercâmbio externo, pode desempenhar papel estratégico, na medida em que promova a alteração constante da composição das importações dos países subdesenvolvidos e que a industrialização dos mesmos se transforme em um processo de substituição de alguns produtos importados por produtos de fabricação local, a fim de que se torne possível o crescimento de outras importações.

Outro ponto destacado por Furtado se refere à compreensão de que o processo de industrialização não resulte somente da diversificação de demanda. Por conseguinte, este processo “exige aumento da dotação de capital por unidade de outros fatores e acarreta uma mais intensa assimilação do progresso técnico e melhora da qualidade do fator humano. Em conseqüência, com a industrialização aumenta a flexibilidade da estrutura produtiva” (FURTADO, 1983, p. 174).

Para a explicação do desempenho das economias subdesenvolvidas, é fundamental que sejam consideradas as normas que regem sua inserção no sistema econômico internacional. Por conseguinte, a concepção de uma teoria do subdesenvolvimento implica na compreensão do fenômeno da dependência externa (FURTADO, 1983).

Nesse contexto, Furtado (1983) põe em evidência a natureza desigual das relações entre países ricos e pobres do sistema econômico internacional constituído a partir da Revolução Industrial, em fins do século XVIII.

O controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, da parte de certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, as quais se tornam “dependentes”. Essa estruturação se processa de forma a permitir que uma minoria dentro do subsistema dependente esteja em condições de reproduzir os padrões de vida, de prestígio criados nos subsistemas dominantes. Assim, na economia dependente existirá, sob a forma de um “enclave” social, um grupo culturalmente integrado nos subsistemas dominantes (FURTADO, 1983, p. 183).

Por conseguinte, o subdesenvolvimento é a expressão de relações de dominação-dependência entre povos, e que se auto reproduz mesmo em contextos de mudança, em outras palavras o subdesenvolvimento continua mantendo a sua essência ao longo do tempo (FURTADO, 1983).

O planejamento<sup>44</sup> macroeconômico e a intervenção estatal são os elementos centrais para a superação do subdesenvolvimento. Assim, Furtado (1983) destaca a importância da coordenação das decisões econômicas:

Um sistema econômico nacional, assim como todo conjunto econômico complexo, se caracteriza pela forma como são coordenadas as decisões dos agentes econômicos. Essa coordenação se faz, de maneira descentralizada, graças às informações fornecidas pelo mecanismo dos preços, e mediante a supervisão de centros orientadores ou controladores de certos processos econômicos (FURTADO, 1983, p. 195).

Nesse contexto, uma política econômica pode ser definida como a intervenção consciente nas decisões dos agentes econômicos, com objetivos que se supõem de interesse da nação (FURTADO, 1983).

De acordo com Furtado (1983), a partir do momento em que os objetivos da política econômica se tornam mais complexos, também mais complexos deverão ser os instrumentos dessa política. Nesse sentido, à técnica dos modelos<sup>45</sup> tornou possível a formulação de políticas econômicas complexas, capazes de conciliar distintos objetivos. Portanto os modelos

---

<sup>44</sup> “[...] o planejamento aumenta a eficácia do Estado. Minha convicção é que uma economia subdesenvolvida como a do Brasil necessita de um planejamento. [...] numa economia como a brasileira, que tem imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, e um potencial enorme de recursos não utilizados, abandonar a idéia de planejamento é renunciar à idéia de ter governo efetivo” (FURTADO, 1999, p. 80).

<sup>45</sup> “Chamamos de modelo a um conjunto coerente de relações entre dados passíveis de expressão quantitativa, capaz de explicar o funcionamento de uma unidade econômica simples ou complexa” (FURTADO, 1983, p. 197).

objetivam determinar a influência de fatores não-econômicos no comportamento de variáveis econômicas. Desse modo,

Num modelo bem mais complexo, tenta-se explicar o comportamento de um vetor de variáveis econômicas relevantes em uma economia nacional, partindo do comportamento de outro vetor de variáveis derivadas do meio físico e de outros dados de ordem psicológica, técnica e institucional (FURTADO, 1983, p. 197).

É importante ressaltar que ao se tratar de política econômica, esta pretende transformar um modelo analítico em um “modelo de decisão”. Os modelos de decisão são instrumentos úteis para o processo de definição dos objetivos de uma política econômica, visto que eles podem indicar com antecedência prováveis implicações de decisões alternativas (FURTADO, 1983).

A utilização de modelos analíticos também apresenta limitações “e elas são tanto maiores quanto a redução da realidade social a um número limitado de elementos representativos pode mutilar a essência mesma dessa realidade” (FURTADO, 1983, p. 198). Entretanto, os modelos são significativos para se estabelecer certo grau de coesão entre diversos objetivos que uma sociedade pretenda alcançar pelos métodos da política econômica.

Salienta-se ainda que a política econômica que se ampara em modelos de decisão é basicamente do “tipo quantitativo” (se utiliza de instrumentos relativamente simples), já a política econômica do “tipo qualitativo” é mais complexa, pois só consegue alcançar seus objetivos mediante modificações na matriz estrutural (FURTADO, 1983).

Nesse contexto, a política econômica dos países subdesenvolvidos requer um tipo radical de política qualitativa, na medida em que as reformas estruturais são aspectos fundamentais dessa política, as mesmas podem modificar essencialmente o comportamento das variáveis econômicas (FURTADO, 1983).

As concepções de Celso Furtado retratadas convergem significativamente com o ideário da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), tendo em vista que Celso Furtado foi o principal pensador brasileiro a disseminar o ideário cepalino. Desse modo, não se julga necessário abordar novamente o ideário cepalino e sim buscar responder o que o pensamento cepalino defende na atualidade como o caminho para o desenvolvimento? Hoje os pressupostos da Cepal continuam válidos? No próximo subitem pretende-se responder a essas questões.

### 3.2 As contribuições e atualidade do pensamento Cepalino

Com o objetivo de responder os questionamentos levantados ao final do subitem anterior, utilizar-se-á como referência o documento de posição mais recente elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de acordo com o seu *site* institucional, intitulado - *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* referente ao ano de 2016. Esse documento complementa analiticamente a Agenda 2030<sup>46</sup> e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com base na perspectiva estruturalista do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos países da América Latina e do Caribe<sup>47</sup>. Foi coordenado por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da Cepal, com a colaboração de Antonio Prado, Secretário Executivo Adjunto da Cepal.

As perspectivas contidas neste documento expõem as novas adequações do pensamento cepalino ao contexto contemporâneo, sem abandonar o conjunto de propostas que a Cepal elaborou ao longo de sua história, sobretudo aquelas que enfatizaram o combate à desigualdade. Nesse sentido, ressalta os impactos negativos da desigualdade no crescimento e na estabilidade política e social dos países da América Latina e do Caribe, bem como argumenta que a desigualdade é inaceitável do ponto de vista ético e constitui uma barreira determinante ao desenvolvimento.

Neste documento a Cepal se sustenta em um diagnóstico que reconhece fundamentos na tradição analítica estruturalista do desenvolvimento. Ressalta-se em termos de alterações de perspectivas, a incorporação com maior ênfase das dimensões ambiental e global dos problemas do desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2016).

O conceito ordenador desse estudo de 2016 se fundamenta na mudança estrutural progressiva. O processo de mudança estrutural deveria ocorrer através da transformação de atividades e processos produtivos baseados em três características:

[...] ser intensivos em aprendizagem e inovação (eficiência schumpeteriana), estar associados a mercados em rápida expansão, que permitam aumentar a produção e o emprego (eficiência keynesiana) e favorecer a proteção do meio ambiente e o desacoplamento entre crescimento econômico e emissões de carbono (eficiência ambiental). Para obter estruturas produtivas com estes três tipos de eficiência, que tornem compatíveis a igualdade e a proteção ambiental, é preciso um novo conjunto de instituições e coalizões políticas que as promovam em nível global, regional, nacional e local (CEPAL, 2016, p. 10).

---

<sup>46</sup> O documento na íntegra pode ser acessado em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

<sup>47</sup> “Os profundos desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais motivaram a busca de respostas por parte da comunidade internacional, através de esforços que amadureceram por mais de duas décadas. A mais ampla e ambiciosa é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que os 193 países representados na Assembléia Geral das Nações Unidas aprovaram em setembro de 2015” (CEPAL, 2016, p. 9).



*Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (2016) defende a emergência do mundo em buscar um novo estilo de desenvolvimento e uma nova agenda de políticas, já que o estilo de desenvolvimento atual se tornou insustentável, devido à perda de dinamismo e a instabilidade do sistema econômico. As desigualdades e tensões causadas pela concentração da riqueza e da renda entre os países e dentro deles e o risco de uma crise ambiental de grandes proporções são fatores cada vez mais visíveis e presentes no debate público. Nesse contexto, “a ausência de um keynesianismo global e a falta de políticas nacionais que reduzam os efeitos disruptivos da liquidez de um sistema financeiro hipertrofiado são dois desafios que devem ser enfrentados na transição para um novo estilo de desenvolvimento” (CEPAL, 2016, p. 18).

As desigualdades da economia mundial não são somente comerciais e financeiros. Com efeito: os fatores que fundamentam as diferenças de competitividade e comerciais entre os países, são as dissonâncias existentes nos campos tecnológico e produtivo, reproduzindo assim, o fosso entre esses países. Com relação aos países da América Latina e do Caribe, esses são notadamente afetados pelos ciclos de crescimento e liquidez internacional, como consequência de sua especialização em poucos bens de baixa intensidade tecnológica e sua reduzida capacidade para diversificar as exportações e ingressar em novos mercados (CEPAL, 2016).

De acordo com o presente documento para se atingir os objetivos de uma agenda com horizonte em 2030 é preciso modificar o estilo de desenvolvimento e a implementação de políticas econômicas, industriais, sociais e ambientais que devem estar alinhadas com a mudança estrutural progressiva. Neste novo paradigma, as instituições e as políticas públicas se articulam em torno da dimensão ambiental como impulso transformador da estrutura produtiva, que complemente a incorporação de progresso técnico, sustentabilidade e igualdade. Sem deixar de lado um elemento que consideram essencial para a modificação estrutural progressiva: *a aceleração da acumulação de capital*, visto que “o investimento de hoje explica a estrutura produtiva de amanhã e é o principal instrumento da transformação produtiva, da ampliação das capacidades tecnológicas e da redefinição do estilo de desenvolvimento” (CEPAL, 2016, p. 145).

Entretanto, o documento destaca que não existe um modelo único para materializar este “novo” estilo de desenvolvimento, pois implica em transformações determinadas pelas especificidades de cada país e sub-região (CEPAL, 2016).

Conforme a Cepal (2016) a implementação e concretização dos preceitos da *Agenda 2030* demandam de uma atuação em três âmbitos: 1) a governança internacional para a

produção de bens públicos globais; 2) a cooperação e a contribuição regional ao debate mundial e 3) as políticas públicas nacionais, em particular as macroeconômicas, sociais, industriais e ambientais.

Na sequência apresentar-se-á no Quadro 6, resumidamente as propostas de políticas para cada um desses âmbitos. Em virtude de a pesquisa ter como foco o processo de industrialização e o planejamento, como fomentadores do processo de desenvolvimento, dar-se-á ênfase a apresentação das propostas de políticas industriais contidas nesse documento.

**Quadro 6 - Propostas de políticas para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**

Âmbito	Políticas
Criação de bens públicos globais	Maior correlação entre o peso dos países em desenvolvimento na economia mundial e sua representação e poder de decisão nas instituições financeiras internacionais.
	Coordenação de políticas fiscais focalizadas em investimentos ambientais para dar um viés expansivo à economia mundial e sustentar o emprego.
	Coordenação de políticas cambiais e financeiras para reduzir os desequilíbrios comerciais e a volatilidade mediante a reformulação da arquitetura financeira.
	Coordenação internacional para reduzir a evasão e a elusão fiscal.
	Criação de fundos para adaptação e transferência de tecnologias ambientais.
	Difusão de padrões e etiquetas ambientais para promover o comércio de bens menos intensivos em carbono.
	Ajuste das regras mundiais de comércio e investimento para torná-las mais compatíveis com os ODS.
Fortalecer a contribuição regional	Participação proativa no debate sobre governança da Internet e da informação.
	Criação ou expansão das redes de segurança financeira (Fundo Latino-Americano de Reservas - FLAR, bancos regionais de desenvolvimento, sistema de pagamentos compensados).
	Aplicação de padrões fiscais, sociais e ambientais comuns para evitar a concorrência predatória no comércio internacional e nos investimentos estrangeiros.
	Criação de um mercado comum digital.
	Desenvolvimento de cadeias regionais de valor em bens e serviços ambientais.
Estratégias e políticas nacionais	Estabelecimento de um fundo regional para a compra e o licenciamento de patentes.
	Criação de um fundo de resiliência e alívio da dívida dos países do Caribe.
	Espaço fiscal e planejamento plurianual para proteger e impulsionar o investimento público.
	Política monetária que atribua igual prioridade à estabilidade nominal e à financeira.
	Política macroprudencial no âmbito externo, especialmente em tempos de grande liquidez.
	Cidades inteligentes: expansão do sistema público de transporte e integração social.
	Aumento da participação das energias limpas na matriz energética.
	Desenvolvimento de capacidades tecnológicas em tecnologias limpas.
	Criação de centros científicos de avaliação, apoio à implementação e acompanhamento das contribuições nacionais previstas e determinadas (INDC).
	Eliminação gradual dos subsídios aos combustíveis fósseis.
	Impostos sobre setores e atividades com uso intensivo de carbono.
Incorporação dos custos ambientais no custo dos créditos bancários.	
Proteção social universal.	
Cobertura universal em saúde e educação.	

Fonte: CEPAL (2016), Reelaborado pela autora

Com relação à industrialização, o documento em questão aponta para a necessidade de implementação de políticas industriais com foco ambiental. Nesse sentido, o “impulso ambiental” ressaltado no referido documento, seria o empenho na realização de investimentos coordenados para redefinir os padrões de produção e consumo, com base na expansão de capacidades tecnológicas e inovações com foco na sustentabilidade.

De acordo com a Cepal (2016), grande parte das empresas, sobretudo as de pequeno porte, consideram as políticas ambientais como restrições às suas possibilidades de produzir ou de se inserir no comércio internacional. Contudo, as inovações ambientais podem se transformar em ativos competitivos da empresa. Nesse sentido,

[...] a CEPAL considera que a problemática ambiental abre uma grande oportunidade para uma transformação tecnológica e produtiva que seja a base da geração de empregos de qualidade. A criação de centros nacionais de análise, acompanhamento e avaliação da implementação dos compromissos de contribuições nacionais previstas e determinadas facilitaria a consecução destes objetivos. Estes centros deveriam contar com capacidades técnicas e de gestão no âmbito setorial (CEPAL, 2016, p. 165).

Na visão da Cepal (2016), a reorientação do estilo de desenvolvimento da América Latina e do Caribe, dependerá notadamente do papel do setor energético:

A mudança técnica diminuiu os custos das energias renováveis para níveis que as tornam competitivas com as energias fósseis, mesmo na ausência de medidas de promoção. A região tem vantagens na geração de energias renováveis, particularmente a hidráulica, a solar e a eólica. [...]. Um apoio mais decidido à incorporação das energias renováveis mediante a redução dos subsídios para as energias fósseis, os impostos sobre a emissão de carbono e as adequações regulatórias para a compra, geração e transmissão facilitariam um trânsito mais rápido para fontes mais limpas. Além disso, as energias renováveis têm o potencial de gerar encadeamentos produtivos para trás, como aconteceu com a energia solar e a geotérmica (CEPAL, 2016, p. 165).

A partir das suas experiências históricas, a Cepal (2016) descreve algumas lições para novas políticas industriais (Quadro 7).

**Quadro 7 - Lições para uma nova política industrial**

<b>Lição</b>	<b>Argumento</b>
Necessidade de se formular políticas cuja implementação seja possível com as capacidades institucionais de que dispõem os países ou que possam ser desenvolvidas no curto prazo.	Muitas experiências na América Latina e no Caribe não superaram a etapa de formulação porque sua complexidade excedia amplamente a capacidade das estruturas institucionais (normas e organizações) nominalmente encarregadas de sua implementação.
As políticas devem ser encaradas de um ponto de vista operacional, superando debates como o que pode acontecer em torno da disjuntiva entre seletividade e não seletividade.	Uma trajetória de ação recomendável seria desenvolver, em primeira instância, políticas para aumentar a produtividade das empresas existentes mediante instrumentos amplamente conhecidos na região, em particular nas áreas de difusão tecnológica, acesso ao financiamento, apoio às empresas de menor tamanho e capacitação.

	Estas políticas podem ser melhor formuladas mediante enfoques de cadeia produtiva, que garantam a interação com o setor empresarial, a incorporação da dimensão territorial e a articulação entre diversos setores, como a agricultura e os serviços.
A dinâmica empresarial exige a implementação de políticas consistentes de defesa da concorrência combinadas com instituições orientadas a fortalecer boas práticas de governança empresarial.	Um modelo de governança empresarial que, além de responder à gestão interna, proteja os interesses dos investidores internos e externos, privados e estatais, os incentivará a pagar mais pelas ações e títulos das empresas e diminuirá as práticas de corrupção. No entanto, esse modelo não é suficiente para resolver os problemas originados por estruturas de propriedade concentradas em grupos familiares ou no governo, o aumento do poder dos agentes (gerentes) na tomada de decisões e as assimetrias de informação (falta de transparência e de difusão da informação relevante para o mercado). Estes problemas devem ser manejados com políticas de concorrência que penalizem as práticas anticompetitivas (conluio) mais que a existência de estruturas concentradas, necessárias em mercados pequenos em função da escala mínima determinada pela tecnologia. A defesa da concorrência adquire perfis especialmente complexos nos setores tecnológicos de fronteira, onde é necessário evitar distorções que impeçam a inovação.
As experiências de política para impulsionar a economia digital na América Latina e no Caribe oferecem alguns ensinamentos adicionais.	Esta política foi uma das mais bem-sucedidas na história da região na medida em que permitiu que, em menos de uma década, metade da população utilizasse a Internet, percentagem que continua aumentando apesar da perda de dinamismo do crescimento econômico, e que existam 700 milhões de conexões de telefonia móvel, com 320 milhões de usuários. Além disso, o investimento privado em telecomunicações dobrou entre 2005 e 2013.
	Um primeiro aspecto que é preciso destacar é a importância de contar com políticas que se ajustem aos diferentes contextos nacionais e sejam acompanhadas de lideranças eficazes. O avanço na economia digital baseou-se em marcos regulatórios que reconhecem diversos esquemas de relação entre mercado, Estado e sociedade.
	Outro ensinamento refere-se à utilidade de contar com políticas setoriais para impulsionar a adoção dessas tecnologias, particularmente relevantes nos âmbitos da saúde, educação e governo. No caso do governo, geralmente considerado relutante à mudança e à modernização, os programas de governo eletrônico mostram o contrário. Atualmente, sete países latino-americanos estão entre os 50 melhores do mundo em matéria de governo eletrônico, situação que quase não se repete em outras variáveis tecnológicas.

Fonte: CEPAL (2016)/ Elaborado pela autora.

Nesse contexto, as lições apresentadas podem ser sintetizadas em cinco princípios que devem mediar às políticas industriais e tecnológicas: adequação às capacidades institucionais, continuidade, flexibilidade, envolvimento dos interessados e redução dos custos (CEPAL, 2016).

Em síntese, de acordo com a Cepal (2016), um novo estilo de desenvolvimento direcionado à redução das desigualdades entre os povos e às questões ambientais, terá como base “uma nova governança para a criação de bens públicos globais, consolidação da contribuição regional para este esforço e implementação de estratégias e políticas nacionais para a mudança estrutural progressiva” (CEPAL, 2016, p. 168).

Com base no documento: *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (2016) percebeu-se que o pensamento da Cepal converge com boa parte das propostas definidas pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), contidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém o conjunto de 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entretanto, a Cepal mantém a centralidade nos estudos da dimensão econômica, agregando a preocupação com a questão ambiental. Premissas básicas do pensamento cepalino sobre alternativas para a superação do subdesenvolvimento estão presentes, como a necessidade de reformas estruturais; agenda de políticas nacionais; intervenção Estatal; aceleração da acumulação de capital; tecnologia e inovação que permitam aumentar a produtividade; industrialização; capacidades institucionais; redução das desigualdades entre os povos.

A interpretação do processo de desenvolvimento fundamentado em Celso Furtado/ Cepal, evidenciou uma característica relevante e necessária a esse processo e que é descrita de forma recorrente na obra consultada, ora como as expressões: “elementos institucionais” e “fatores institucionais”; ou ainda, utilizando-se unicamente o termo “institucional”. É de amplo conhecimento que Celso Furtado/ Cepal comungam da abordagem estruturalista, entretanto, ousa-se dizer que suas percepções se aproximam em alguns momentos da Teoria Institucional. Dessa forma, quais seriam esses elementos/ fatores institucionais relevantes ao fomento do desenvolvimento? Julgou-se pertinente abordar sobre a Teoria Institucional para o desvendamento de tais expressões, no sentido de aprofundar o entendimento do processo de desenvolvimento baseado no pensamento de Celso Furtado/ Cepal.

### **3.3 Instituições e sua importância para as decisões políticas e econômicas**

Inicialmente é importante destacar que o pensamento institucionalista contemporâneo pode ser dividido em duas amplas correntes, devido às desarmonias teóricas que as opõem: o chamado “antigo institucionalismo” (*Old Institutional Economics* - OIE) e a Nova Economia Institucional (NEI) (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010). Em síntese os autores Aguilar Filho e Silva Filho (2010) explicam que:

A OIE segue a tradição dos primeiros autores institucionalistas, em especial Veblen, Commons, e Mitchell, os quais buscavam analisar os fenômenos econômicos a partir, principalmente, da influência de normas e valores coletivos, da evolução tecnológica e dos condicionantes históricos da sociedade, e utilizando também a contribuição de outras ciências humanas, a exemplo da psicologia e da biologia. Embora longe de constituir uma estrutura coesa de pensamento científico,

essa escola foi responsável por expandir definitivamente o escopo da análise econômica, oferecendo toda uma nova perspectiva para a compreensão dos problemas investigados pela economia. Já a NEI, embora assumidamente inspirada pelo antigo institucionalismo, dele se distancia na medida em que busca oferecer instrumentos para a compreensão da influência da matriz institucional sobre o ambiente econômico que estejam baseados nos mesmos fundamentos metodológicos e conceituais que estruturam o pensamento econômico convencional (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010, p. 214).

Rutherford (1999) expõe as principais questões dissonantes entre o velho e o novo institucionalismo. Para o autor esses desacordos decorrem das opções metodológicas adotadas por essas correntes. No intuito de apresentar as características que se opõem entre as duas correntes, construiu-se o quadro 8 baseado em Rutherford (1999).

**Quadro 8 – Dissonâncias entre o velho e o novo institucionalismo**

<b>Velho Institucionalismo</b>	<b>Novo Institucionalismo</b>
Preferência pela pesquisa histórica e por uma abordagem descritiva	Formalismo teórico
Visão das instituições como moldadoras das preferências individuais	Instituições são exclusivamente moldadas pelas preferências individuais
Questionamento dos limites da racionalidade individual e a adoção de uma visão multidisciplinar para a explicação do comportamento dos agentes	Aceitação de muitos dos pressupostos da ação racional tal qual encampados pela teoria neoclássica
Visão das instituições como resultado do planejamento deliberado dos agentes	Instituições emergentes de uma ordem espontânea surgida no livre mercado
Atribuição ao Estado de uma maior responsabilidade na busca pelo aprimoramento da sociedade	Visão crítica do Estado que enfatiza seu caráter opressor da liberdade e perpetuador de ineficiências oriundas do comportamento oportunista dos agentes

Fonte: (RUTHERFORD, 1999 *apud* AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010).

Elaborado pela autora.

De acordo com Aguilar Filho, Fernández e Serra (2015), partindo-se da complexidade da estrutura de incentivos de uma matriz institucional, as “instituições invisíveis” contribuiriam para a explicação da insatisfatória atuação da economia brasileira. Em outras palavras, “busca-se compreender como as normas de conduta socialmente criadas interagem com as regras formais, afetando os custos das diversas atividades econômicas e oferecendo incentivos para diversas atividades” (AGUILAR FILHO; FERNÁNDEZ; SERRA, 2015, p. 74).

Nesse contexto, a Nova Economia Institucional (NEI), representada notadamente pelo autor Douglas North, surge como uma concepção teórica composta de instrumental que poderá apresentar argumentos aceitáveis para a elucidação do crescimento desigual entre as economias no longo prazo (AGUILAR FILHO; FERNÁNDEZ; SERRA, 2015).

Douglas North se dedicou ao estudo do papel das instituições para se explicar o desenvolvimento econômico. Para North (1993), citado por Aguilar Filho; Fernández e Serra (2015),

[...] as instituições seriam as regras do jogo em uma sociedade, e conformariam os incentivos para os agentes e as organizações atuarem dentro dos seus fins específicos. As instituições, de forma geral, consistem nas limitações informais, regras formais e suas características de *enforcement*. As limitações informais incluem as convenções, as normas de comportamento e os códigos de condutas reconhecidos. As regras formais, a princípio, diferem apenas em grau das regras informais; são criadas, entretanto, por decisões de corpos políticos, jurídicos e econômicos, baseadas nos modelos subjetivos dos governantes e sujeitos principais, e daqueles que têm o poder de colocarem em pauta, geralmente por meio do Estado, as regras que podem atender seus interesses. As regras, contudo, podem não ser relevantes se não estiverem acompanhadas de formas de garantir sua implementação efetiva (*enforcement*) (NORTH, 1993 apud AGUILAR FILHO; FERNÁNDEZ; SERRA, 2015, p. 76).

Com tais pressupostos, a partir do estudo de Oliveira (2012), é pertinente considerar que não existe uma concordância relativa ao conceito de instituição, na medida em que este é um tema contestado entre os próprios institucionalistas e suas diversas percepções. Por conseguinte, a autora explica que:

As diferentes definições indicam o emprego de diferentes metodologias e níveis de análise, pelos quais os aspectos institucionais da economia são abordados. Tal dispersão de conceitos e propósitos, quase sempre não convergentes, conduz a conflitos conceituais dentro das escolas, de modo que instituições podem ser quase tudo, podendo até mesmo relacionar-se às organizações (empresas, institutos, agências governamentais, etc.); aos instrumentos de regulação e coordenação econômica (sistema legal), e aos arranjos informais que moldam o comportamento dos indivíduos (linguagem, cultura, hábitos, rotinas) (OLIVEIRA, 2012, p. 29).

A partir das referências ao tema institucional observadas no pensamento de Celso Furtado/ Cepal, buscou-se entender essa aproximação através do pensamento de alguns autores que enxergaram pontos em comum entre as correntes: estruturalista e institucionalista. Dessa forma, os autores Aguilar Filho e Silva Filho (2010) apontam para a existência de elementos institucionalistas presentes no pensamento da Cepal, na medida em que: “a abordagem empregada pelos teóricos da Cepal possui uma dimensão necessariamente histórica, com ênfase na análise da evolução institucional dos países latino-americanos e nos efeitos de suas contradições sociais” (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010, p. 224).

Nesse contexto, o autor Osvaldo Sunkel, pesquisador vinculado a Cepal e que se dedicou ao estudo econômico da América Latina, retrata em sua obra “*Institucionalismo y estructuralismo*” de 1989, algumas similitudes entre o arcabouço teórico do velho institucionalismo e do estruturalismo. Dessa forma, em ambas as correntes de pensamento,

El proceso económico no se considera como un mecanismo estático, circular, reiterativo y equilibrante, limitado principalmente a lo que sucede en los diversos mercados, sino como un proceso evolucionarlo y sociohistórico en marcha, causa y

efecto acumulativos de conflictos y cambios en las fuerzas económicas, sociales, culturales y políticas. Los individuos no se equiparan a computadores programados para maximizar una función de bienestar, dentro de determinadas limitaciones; y las empresas tampoco se consideran como computadores programados para maximizar las utilidades, dentro de una función de producción y ciertas restricciones financieras. Se conciben como entidades sociales y culturales, relativamente autónomas pero institucional y estructuralmente configuradas y circunscritas en lo que respecta a valores, normas, comportamientos, formas de asociación y organización<sup>48</sup>. [...] (SUNKEL, 1989, p. 150).

Para o economista Ricardo Bielschowsky (2000a), pesquisador da Cepal, o enfoque histórico-estruturalista cepalino é orientado por um método de pesquisa preocupado com o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, de maneira a congregar as especificidades históricas e regionais. Com efeito, o autor aponta para uma correlação entre o enfoque histórico-estruturalista e o pensamento institucionalista:

Apesar de sua originalidade e independência, o enfoque guarda uma interessante correspondência com as interpretações “institucionalistas”, pela importância que confere a organização dos mercados e agentes em condições históricas específicas, e pela insistência nas imperfeições de mercado que essas condições determinam e tornam rígidas (BIELSCHOWSKY, 2000a, p. 21).

Em conformidade com o estudo de Conceição (2015), baseado em uma profusão de princípios teóricos e analíticos (ZYSMAN, 1994, HODGSON, 1996, NELSON e WINTER, 1982, DOSI, 1988), é possível dizer com base em análises das trajetórias nacionais e regionais dos países, que esses apresentam singularidades e formas diferenciadas de crescimento e desenvolvimento econômico, tornando inviável a comparação entre países. À vista disso, Conceição (2015) destaca a importância das instituições para a compreensão da formação econômica e social dos países,

Isto porque interagem, em cada país ou região, uma série de fatores de natureza não só econômica, como também sociais, políticos e culturais, que influem na constituição de uma rede institucional, estabelecendo formas específicas e locais do “padrão” de desenvolvimento que ali tem lugar. Ou seja, o casamento entre sistema econômico - incluindo as mudanças e inovações tecnológicas e organizacionais -

---

<sup>48</sup> O processo econômico não é considerado como um mecanismo estático, circular, repetitivo e equilibrado, limitado principalmente ao que acontece nos diferentes mercados, mas como um processo evolutivo e sócio-histórico em andamento, causa e efeito cumulativo de conflitos e mudanças nas forças econômicas, social, cultural e política. Os indivíduos não correspondem aos computadores programados para maximizar uma função de bem-estar, dentro de certas limitações; e as empresas também não são consideradas como computadores programados para maximizar os lucros, dentro de uma função de produção e certas restrições financeiras. Eles são concebidos como entidades sociais e culturais, relativamente autônomos, mas institucional e estruturalmente configurados e circunscritos em termos de valores, normas, comportamentos, formas de associação e organização (SUNKEL, 1989, p. 150, tradução nossa).



com as formas institucionais que lhe dão sustentação, são elementos cruciais e indissociáveis para o adequado funcionamento de todo o sistema econômico, caracterizando determinado padrão de desenvolvimento regional, nacional ou internacional. Daí a importância das instituições, pois elas são produto de um processo contínuo, mutante e irreversivelmente marcado pela história de cada formação econômica e social (CONCEIÇÃO, 2015, p. 254).

No estudo de Oliveira (2012), as influências do ambiente institucional<sup>49</sup> são destacadas, visto que é ele que dará sustentação para as estratégias de desenvolvimento. Assim como, a análise histórica da constituição desse ambiente institucional (nacional ou regional) permitirá a compreensão das estratégias de desenvolvimento priorizadas em determinado período. Por conseguinte,

[...] é o ambiente institucional que determina o sucesso das estratégias de desenvolvimento econômico, e o comportamento dos agentes individuais é o produto do ambiente histórico e sociocultural que os envolvem. Os conflitos e a assimetria de poder bem como o conhecimento científico e tecnológico assumem importância fundamental. [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 13).

Nesse âmbito, Conceição (2015) aponta que para uma agenda do desenvolvimento econômico brasileiro “a questão que se recoloca nos dias de hoje é como retomar o crescimento via competitividade, avanço tecnológico e diminuição das desigualdades sociais. Tal desiderato exige a construção de “novas instituições”, que apostem nesse sentido” (CONCEIÇÃO, 2015, p. 275).

A partir das referências utilizadas sobre a Teoria Institucional, verificou-se o que seriam os fatores/ elementos institucionais apontados por Celso Furtado e sua importância para a interpretação das trajetórias nacionais e regionais ao longo do tempo, bem como para a formulação de novas estratégias/ políticas de desenvolvimento.

---

<sup>49</sup> No ambiente institucional enquadram-se: constituições, sistema político e direitos humanos básicos; direitos de propriedade e sua alocação; leis, cortes e instituições relacionadas à imposição (*enforcement*); moeda, instituições financeiras básicas e o poder governamental de cobrar impostos, leis e instituições que regulam migração, comércio e investimento externo; os mecanismos políticos, econômicos e legais que facilitam mudanças no ambiente institucional (SCHERER, 2007, p. 32).

## **CAPÍTULO IV - A INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE DOS ESTADOS DE MATO GROSSO DO SUL E MATO GROSSO**

A partir do problema de pesquisa, o objetivo do presente capítulo é estudar a política industrial recente dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, assim como, por meio da coleta de dados secundários, quantificá-los e realizar uma análise comparativa da dinâmica industrial nas referidas Unidades da Federação.

### **4.1. Política Industrial de Mato Grosso do Sul**

O estado de Mato Grosso do Sul é constituído por uma área territorial que atinge uma extensão de 357.145,4 Km<sup>2</sup>, que se estende até as fronteiras internacionais com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia na sua parte sul e sudoeste, onde é banhado pela bacia do Rio Paraguai. Na fronteira leste e norte/nordeste é banhado pela bacia do Rio Paraná e seus afluentes, fazendo aí divisa com cinco estados brasileiros: Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. A sua organização político-administrativa é constituída pela existência de 79 municípios com seus centros urbanos administrativos. De acordo com o IBGE, a população estimada no ano de 2016 é de 2,6 milhões de habitantes. Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, 85,64% da população estadual residem na zona urbana.

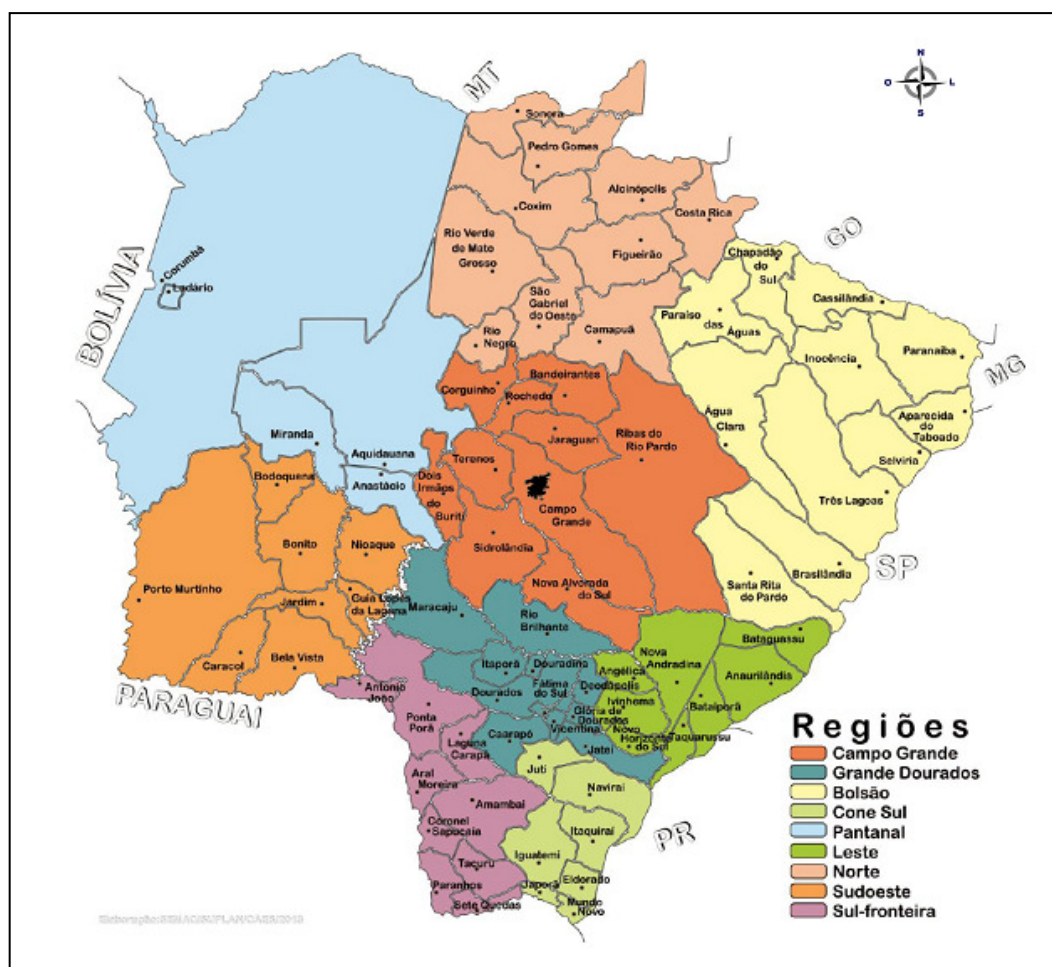
De acordo com o “Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento”/ SEMADE (2015), do ponto de vista do planejamento estadual, a organização do espaço geográfico de Mato Grosso do Sul constituiu uma tentativa de desdobramento das ações de governo dentro de uma divisão territorial que tivesse pontos de convergência estabelecidos por eixos de liderança. Nesse sentido, para estabelecer as nove regiões de planejamento, foram utilizadas principalmente, a teoria dos polos de desenvolvimento regional, estabelecendo cada região em função do conjunto de municípios polarizados por um polo regional, onde podem ser identificados laços de inter-relação e de interdependência<sup>50</sup>. Por conseguinte, o estudo em questão, explica que:

---

<sup>50</sup> De acordo com Souza (2008), em um contexto de ascensão das políticas regionais no Brasil (na segunda metade da década de 1960 e na década de 1970), “a teoria dos pólos de desenvolvimento parecia idealmente adequada para enfrentar a questão das disparidades regionais, assim como a excessiva concentração (de pessoas, atividades e capital) em áreas metropolitanas. De acordo com os pressupostos da polarização, a inversão em infra-estrutura, os subsídios ao desenvolvimento e outras formas da intervenção pública poderiam concentrar-se em poucos centros com potencialidades de crescimento, localizados, porém, em áreas atrasadas ou próximo delas. As economias de aglomeração gerariam um crescimento nos centros escolhidos e finalmente fluiriam alguns efeitos de difusão benéficos até as áreas polarizadas. Assim se promoveria a eficiência econômica e a equidade regional, as regiões atrasadas se desenvolveriam e os fluxos de pessoas, bens e capitais, que de outro

A regionalização proposta em Mato Grosso do Sul está alicerçada em nove Regiões de Planejamento, que se constituem em nove polos urbanos regionais com dimensões diversificadas e assim definidos: polo regional de Campo Grande - o maior centro urbano e econômico do Estado, exercendo influência sobre as demais regiões, tanto na atração demográfica, como no atendimento a demandas de bens e serviços vindas das demais regiões; como sub-polos regionais aparecem os municípios de Dourados, Corumbá e Três Lagoas, centros urbanos e econômicos com significativa liderança em outras áreas do interior do Estado; e mais cinco polos microrregionais com poder de atração sobre os pequenos centros urbanos que são: Naviraí, na Região do Cone - Sul, Ponta Porã na Região Sul - Fronteira, Jardim na Região Sudoeste, São Gabriel do Oeste na Região Norte e Nova Andradina na Região Leste (SEMADE, 2015). Na Figura 4, estão representadas as Regiões de Planejamento de Mato Grosso do Sul.

**Figura 4 - Mapa das Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul**



Fonte: SEMADE (2015).

modo se dirigiriam para as áreas metropolitanas congestionadas, se desviariam até seletivos centros regionais” (SOUZA, 2008, p. 16-17).

A regionalização através da distribuição espacial representada na Figura 4 é utilizada como instrumento de planejamento público pelo governo estadual. Conforme a SEMADE (2015, p. 17), a referida regionalização é “referência para a implementação de ações e de planos de desenvolvimento do governo do Estado, na busca do desenvolvimento endógeno dos municípios que as compõem, buscando ampliar o bem estar da sua população com a melhor utilização dos recursos disponíveis”.

#### 4.1.1. Pólos de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul<sup>51</sup>

De acordo com o Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul/ SEMADE (2015), no território estadual encontra-se cinco pólos de desenvolvimento, conforme representados no Quadro 9.

**Quadro 9 – Polos de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso do Sul**

<b>Pólo</b>	<b>Principais Atividades</b>
<b>Bolsão</b>	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de alimentos, têxtil e confecções; curtumes; moagem de soja (farelo e óleo bruto); embalagem; indústria de açúcar e álcool; beneficiamento de algodão; gráfica; indústria de pescado; derivados de plásticos; metalúrgica e siderurgia (ferro-gusa, alumínio e aço); indústria de madeira; turismo; indústria de calçados e indústria de café; indústria de papel e celulose.
<b>Campo Grande</b>	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de alimentos, têxtil e confecções; metalúrgica; de material plástico; curtumes; moagem de soja (farelo e óleo) refinada; beneficiadora de arroz; gráfica; bens de capital e bebidas e refrigerantes; compensados e chapas de madeiras; turismo de eventos; ração animal; sementes de pastagens e cereais; embalagens e indústria de café.
<b>Minero - Siderúrgico</b>	Agroindústria frigorífica e láctea; indústria de: calcário dolomítico, turismo, pesca, cerâmica, artefatos de cimento, extração de rochas ornamentais. Na área que compreende a região de Corumbá ocorrem agroindústria frigorífica e laticínios; indústria minero-siderúrgica, cimento e calcário; de turismo ecológico e de pesca e indústria de refrigerantes.
<b>Norte</b>	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de cerâmica; indústria de alimentos; beneficiadora de algodão; rações; metalúrgica; indústria de açúcar e álcool.
<b>Sul</b>	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de alimentos, têxtil; e confecções; curtumes; moagem de soja (farelo e óleo bruto); bebidas; ração animal; sementes de pastagens e cereais; embalagem; erva-mate; fiação de algodão; açúcar e álcool; beneficiamento de trigo; gráfica e indústria de pescado; indústria de biodiesel.

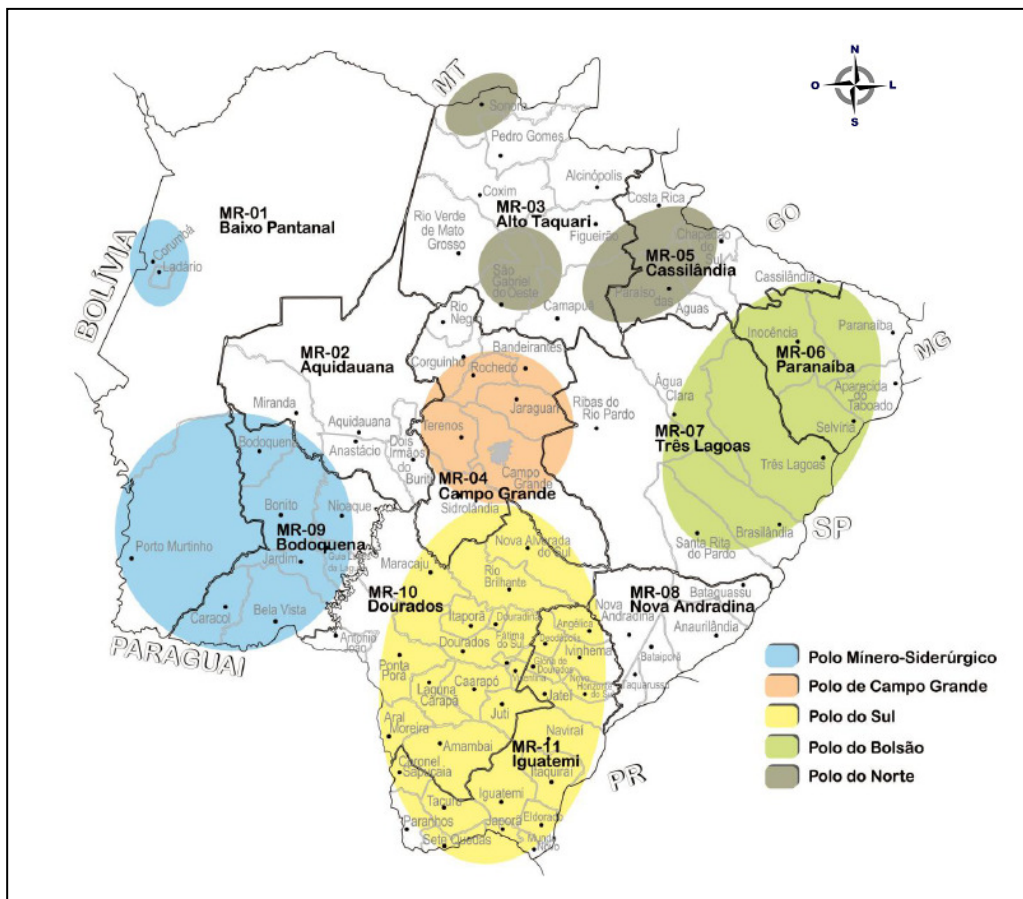
Fonte: SEMADE (2015)/ Elaborado pela autora

Nesse contexto, o setor industrial de Mato Grosso do Sul está direcionado para o beneficiamento de produtos vindos principalmente do setor agropecuário como grãos, algodão, carnes, leite, couro, cana, mandioca, minérios e madeiras. De acordo com o discurso oficial, a política industrial do estado de Mato Grosso do Sul está voltada para a “implantação

<sup>51</sup> “[...] as diretrizes do II PND previam a definição e fortalecimento de pólos 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).

e expansão de unidades agroindustriais que utilizem como insumo básico carne, couro, leite, soja, cereais, cana-de-açúcar, madeira da silvicultura, plumas e outros, propiciando agregar mais valor à produção interna” (SEMADE, 2015, p. 81). Os pólos citados no Quadro 8 estão localizados conforme ilustrado na Figura 5.

**Figura 5 – Localização dos Pólos de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul**



Fonte: SEMADE, 2015

Conforme a SEMADE (2015), o parque industrial é constituído basicamente por quatro pólos (Figura 5) que podem ser assim distribuídos: **Pólo de Campo Grande** (liderado pelos municípios de Campo Grande, Terenos e Sidrolândia), **Pólo do Sul** (destaque para os municípios de Dourados, Fátima do Sul, Itaporã e Rio Brillhante), **Pólo do Bolsão** (com maior expressão nos municípios de Três Lagoas, Paranaíba e Aparecida do Taboado) e **Pólo Minero-Siderúrgico** (com destaque para os municípios de Corumbá e Ladário).

De acordo com as Figuras 4 e 5, verificou-se que os Pólos de Desenvolvimento de MS estão inseridos nas seguintes Regiões de Planejamento: Polo Minero - Siderúrgico (Pantanal e Sudoeste); Polo de Campo Grande (Campo Grande); Polo do Sul (Grande Dourados, Sul –

Fronteira, Cone Sul e a porção Oeste da região Leste); Polo do Bolsão (Bolsão) e Polo do Norte (Norte e porção Noroeste da Região do Bolsão).

A partir da divisão do território mato-grossense, por meio da Lei Complementar Nº 31, de 11 de Outubro de 1977, o Poder Executivo federal também institui no Artigo 38 dessa lei, a criação a partir do ano de 1979, dos programas especiais de desenvolvimento para as Unidades da Federação de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com duração de 10 (dez) anos (1979 – 1988), propiciando apoio financeiro aos Governos dos dois estados, inclusive quanto a despesas correntes. No Mato Grosso do Sul, o programa foi intitulado Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (PROSUL) e no Mato Grosso, Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso (PROMAT). De acordo com Abreu (2001, p. 238) “o PROMAT e o PROSUL, apesar de terem tido pouca expressão, já que enfrentaram o período de alta dos juros e cortes dos recursos públicos (1979 - 1984), traçaram o perfil das políticas de desenvolvimento do *espaço-matogrossense*, do Norte e do Sul [...]”.

A ampliação da autonomia fiscal dos estados<sup>52</sup> e municípios brasileiros, somada a concepção de que a industrialização é o caminho para o desenvolvimento econômico fez com que municípios e Unidades da Federação menos industrializadas passassem a estimular a instalação de indústrias por meio de incentivos fiscais, de modo a atrair investimentos e ideologicamente gerar riqueza e renda. Essa estratégia propiciou o acirramento de disputas entre diversas instâncias de planejamento para ver quem oferece melhores incentivos para instalação fabril.

Especificamente sobre a política industrial de Mato Grosso do Sul, ao longo do tempo, algumas leis foram editadas, alteradas e revogadas. As referidas leis regulamentaram a sua política industrial, que se fundamenta notadamente na concessão de benefícios fiscais para a instalação ou ampliação de indústrias. No Quadro 10, estão relacionadas às leis estaduais criadas atinentes a sua política industrial a partir da década de 1980, época em que foram publicadas as primeiras leis.

**Quadro 10 – Legislações atinentes à Política Industrial de MS**

<b>Lei</b>	<b>Disposição</b>	<b>Obs.</b>
Lei Nº 440, de 21 de Março de 1984	Cria o Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso do Sul e concede os incentivos que menciona.	Revogada
Lei Nº 444, de 13 de Abril de 1984	Altera e acrescenta dispositivos ao artigo 1º e 6º, da Lei nº 440, de 21 de março de 1.984.	Revogada
Lei Nº 701, de 06 de Março de 1987	Dispõe sobre a política de desenvolvimento da atividade industrial no Estado de Mato Grosso do Sul.	Revogada

<sup>52</sup> A concessão de maior autonomia aos Estados, a partir da Constituição Federal em 1988, culminou com a criação de programas de incentivos fiscais sustentado pelo discurso ideológico de desenvolvimento dos mesmos.

Lei Nº 1.239, de 18 de Dezembro de 1991	Reformula a política de desenvolvimento industrial do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.	Alterada
Lei Nº 1.798, de 10 de Dezembro de 1997	Institui o Programa “Ações para o Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul” em complementação à política de desenvolvimento industrial do Estado e dá outras providências.	Revogada
Lei Nº 2.127, de 24 de Julho de 2000	Estabelece normas relativas à política de Desenvolvimento Industrial; prorroga prazo de vigência da Lei de Incentivo Industrial, e dá outras providências.	Revogada
Lei Nº 2.183, de 14 de Dezembro de 2000	Altera redação de dispositivos da Lei nº 1.239, de 18 de dezembro de 1991.	Vigente
Lei Complementar Nº 093, de 05 de Novembro de 2001 (e alterações)	Institui o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda (MS-EMPREENDEDOR) e dá outras providências.	Vigente
Lei Nº 4.049, de 30 de Junho de 2011	Dispõe sobre o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial MS Forte-Indústria.	Vigente
Lei nº. 5.039, de 8 de agosto de 2017	Dispõe sobre a instituição ou a prorrogação de incentivos e de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou a serem concedidos a estabelecimentos de qualquer natureza, relativos ao ICMS, mediante ou com base em leis e em outros atos do Poder Executivo.	Vigente

Fonte: Assembléia Legislativa de MS (consulta realizada no mês de janeiro de 2018).

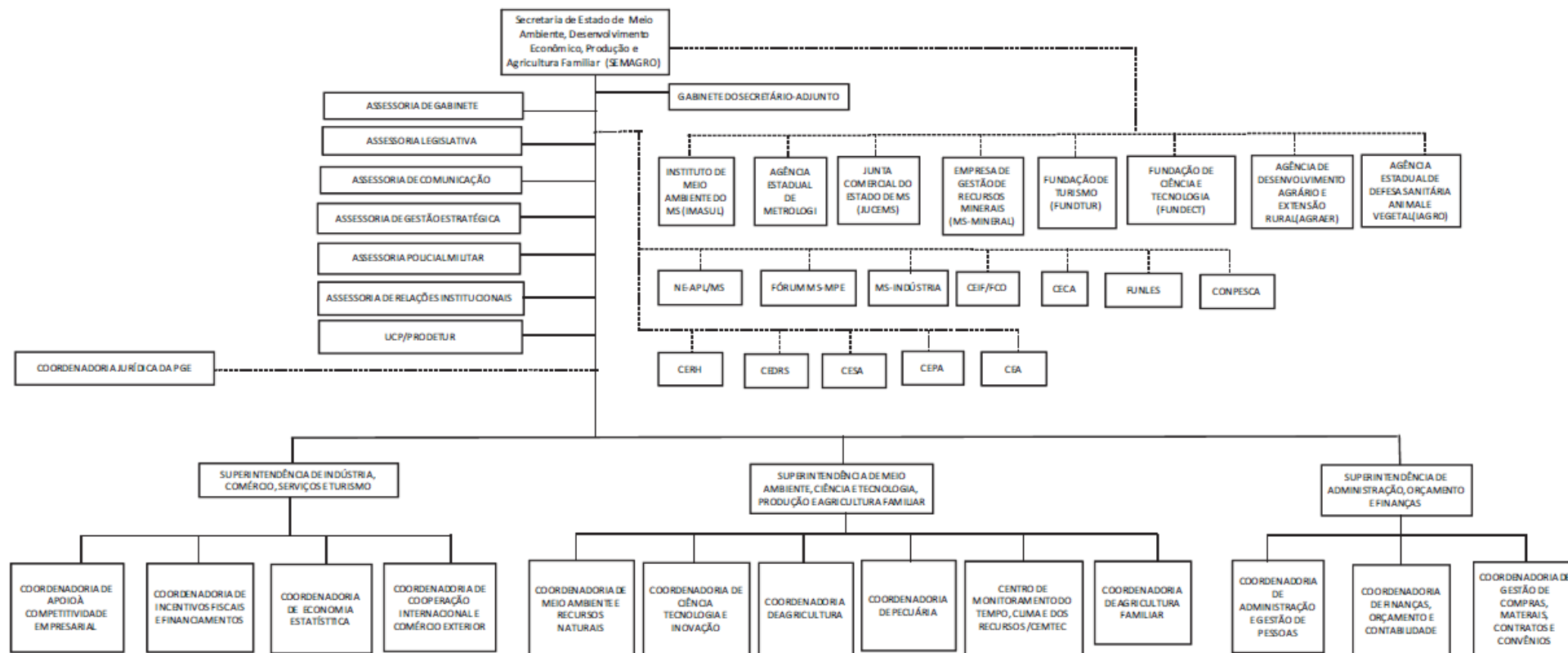
No ano de 2017, de acordo com o discurso do Governo de Mato Grosso do Sul, foi realizada uma reforma administrativa com o objetivo declarado de “reduzir gastos do orçamento estadual”. Dessa forma, as Secretarias de Agricultura Familiar (SEPAF) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEMADE) foram fundidas, passando a se chamar Secretaria de Estado de Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar (SEMAGRO). De acordo com o Organograma da SEMAGRO, esta dispõe de três Superintendências, sendo uma delas *de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo* (Figura 6).

Por conseguinte, a Secretaria responsável pela política industrial de MS é a SEMAGRO. Nos dias atuais, a política industrial sul-matogrossense continua baseada na concessão de incentivos fiscais para a atração de indústrias. Conforme a SEMAGRO, dispõe-se de incentivos federais, estaduais e municipais visando à sua industrialização. A partir da política industrial de fomento as empresas, o estado tem por objetivos: estimular a transformação dos produtos primários e recursos naturais; ampliar a base produtiva industrial e sua interiorização; incentivar a instalação de novas indústrias detentoras de tecnologia avançada; dar maior competitividade ao Parque Industrial existente; verticalizar, diversificar e internalizar valor; gerar emprego e renda à população.

**Figura 6 – Organograma da Secretaria de Estado de Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar (SEMAGRO) de MS**

ANEXO DO DECRETO Nº 14.685, DE 17 DE MARÇO DE 2017.

ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA BÁSICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PRODUÇÃO E AGRICULTURA FAMILIAR



Fonte: DIÁRIO OFICIAL n. 9.372, 20 DE MARÇO DE 2017.



Em se tratando dos incentivos de crédito federais, além das linhas de créditos tradicionais oferecidas por instituições bancárias (BNDES Automático, FINAME e PROGER)<sup>53</sup>, o Mato Grosso Sul detém como linha de fomento empresarial o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), criado pela Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988, e tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento.

A área de abrangência do FCO está restrita à Região Centro-Oeste, integrada pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal. As empresas e os produtores rurais podem solicitar empréstimos de até R\$ 4,8 milhões excepcionalmente poderá alcançar até R\$ 40 milhões. O objetivo governamental, com o FCO é incrementar o desenvolvimento regional. O prazo de pagamento para investimento fixo - é de até 12 anos, incluído o período de carência de até 3 anos; para capital de giro associado - o prazo é de até 3 anos, incluído o período de carência de até 1 ano.

De acordo com o Relatório de Gestão do FCO (2015), os financiamentos com recursos do Fundo, são implementados no âmbito dos seguintes programas:

- **FCO Empresarial** - tem como público-alvo as pessoas jurídicas de direito privado que se dedicam à atividade produtiva nos setores industrial, agroindustrial, mineral, turístico, comercial, de serviços e de infraestrutura econômica, inclusive empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público. Compõem o FCO Empresarial as seguintes linhas de financiamento para apoio aos Empreendedores Individuais (EI); Micro, Pequenas; Pequeno-Médias; Médias e Grandes Empresas: Desenvolvimento Industrial; Infraestrutura Econômica; Desenvolvimento do Turismo Regional; Desenvolvimento dos Setores Comercial e de Serviços e de Ciência, Tecnologia e Inovação.
- **FCO Rural** - é destinado a produtores rurais, na condição de pessoas físicas e jurídicas, suas cooperativas de produção e associações que se dedicam à atividade produtiva no setor rural. O FCO Rural é composto pelas seguintes linhas de financiamento: Desenvolvimento Rural; Agropecuária Irrigada; Desenvolvimento de

---

<sup>53</sup> BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; FINAME - é um financiamento do BNDES feito por intermédio de instituições financeiras credenciadas para produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos de fabricação nacional para empresas que estejam credenciadas no BNDES; PROGER - Programa instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, cujo objetivo é financiar projetos de investimentos com capital de giro associado, que visem geração de emprego e renda.

Sistema de Integração Rural (Convir); Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agropecuária (Programa ABC): Modalidade 1: Conservação da Natureza; e Modalidade 2: Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF); Retenção de Matrizes na Planície Pantaneira; Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura; Apoio ao Desenvolvimento da Pesca; e Adequação do Sistema de Produção Pecuário na Região de Fronteira. Assim como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf Reforma Agrária (Planta Brasil).

Na Tabela 3, estão representadas as contratações por programa através do FCO, pelo estado de Mato Grosso do Sul no período de 2002 a 2015. De acordo com os dados da Tabela 3, verificou-se que no ano de 2002 a 2003, houve uma redução de 15,56% no valor total contratado pelo estado de Mato Grosso do Sul. O período de 2004 a 2008 apresentou um crescimento expressivo no valor total contratado de 287,33%. Já no ano de 2009 houve uma redução de 9% com relação ao ano de 2008. Nos três anos seguintes (2010, 2011 e 2012) houve um aumento significativo no valor total das contratações. Contudo, a partir do ano de 2013 até 2015 ocorreu queda significativa no valor total das contratações com relação ao ano de 2012, representando um percentual de 27,78%.

Com referência aos recursos contratados do FCO para o Programa de Desenvolvimento Industrial de MS, verificou-se crescimento nos anos de 2002 a 2004; redução no ano de 2005; crescimento nos anos de 2006 a 2008; redução no ano de 2009; nos anos seguintes, 2010 a 2012 houve crescimento, e por fim no período de 2013 a 2015, ocorreu novamente redução no valor contratado.

Conforme os dados da Tabela 3 constatou-se ainda que, no período de 2002 a 2015, os Programas que compõem o FCO Rural foram os principais beneficiários dos financiamentos concedidos em comparação com o total de recursos concedidos para os Programas do FCO Empresarial, respectivamente com um valor de R\$ 6.807.253 e R\$ 4.326.113 (Mil Reais), o FCO Rural recebeu 36,44% de recursos a mais do que o FCO Empresarial. Apenas no ano de 2010 o total de recursos contratados pelo FCO Empresarial superou o FCO Rural, com valores de R\$ 538.140 e R\$ 510.306 (Mil Reais), respectivamente. Essa informação confirma que a modalidade de política de desenvolvimento regional (FCO) no Mato Grosso do Sul, embora disponibilize linhas de financiamentos para os outros setores da economia, reforçou no período de 2002 a 2015, a especialização do estado em atividades agropecuárias.

**Tabela 3 - FCO - Contratações por Programa do estado de Mato Grosso do Sul (2002 - 2015)**

Programas	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil
Pronaf - RA	591	5.025	6.901	20.700	1.527	4.637	150	2.506	221	2.742	639	10.962	555	9.021
Pronaf	453	3.248	851	7.857	6.373	41.139	4.467	26.306	2.965	18.541	3.137	20.782	3.798	41.715
Pronatureza	0	0	3	251	1	32	1	100	11	2.365	20	38.217	52	15.172
Rural / Integração	2.431	205.823	1.203	153.316	1.095	130.983	1.381	148.014	987	147.635	953	128.465	1.408	286.581
Estocagem/ Capital de Giro/Custeio	127	14.048	53	2.618	X	X	26	6.348	14	532	75	9.816	1.902	193.807
Comercialização	X	X	X	X	X	X	X	X	1	5.390	X	X	X	X
<b>Subtotal - FCO Rural</b>	<b>3.475</b>	<b>214.096</b>	<b>8.958</b>	<b>182.124</b>	<b>8.996</b>	<b>176.791</b>	<b>6.025</b>	<b>183.274</b>	<b>4.199</b>	<b>177.205</b>	<b>4.824</b>	<b>208.242</b>	<b>7.715</b>	<b>546.296</b>
<b>Industrial</b>	<b>48</b>	<b>6.411</b>	<b>31</b>	<b>27.297</b>	<b>30</b>	<b>41.270</b>	<b>39</b>	<b>14.747</b>	<b>51</b>	<b>46.638</b>	<b>102</b>	<b>87.055</b>	<b>397</b>	<b>167.303</b>
Infraestrutura	2	1.067	1	123	0	0	1	8.960	2	4.131	1	167	1	131
Turismo	5	1.774	1	203	8	544	6	1.074	5	1.303	33	5.675	522	30.675
Comércio e Serviços	172	20.246	51	5.183	144	12.413	263	28.504	306	27.735	389	46.949	2.622	150.401
<b>Subtotal - FCO Empresarial</b>	<b>354</b>	<b>43.546</b>	<b>137</b>	<b>35.424</b>	<b>182</b>	<b>54.227</b>	<b>309</b>	<b>53.285</b>	<b>364</b>	<b>79.807</b>	<b>525</b>	<b>139.846</b>	<b>3.542</b>	<b>348.510</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3.829</b>	<b>257.642</b>	<b>9.095</b>	<b>217.548</b>	<b>9.178</b>	<b>231.018</b>	<b>6.334</b>	<b>236.559</b>	<b>4.563</b>	<b>257.012</b>	<b>5.349</b>	<b>348.088</b>	<b>11.257</b>	<b>894.806</b>

(continuação)

Programas	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil
Pronaf - RA	1.112	18.311	1.466	24.671	1.651	28.068	1.227	18.716	1.214	19.835	1.616	24.138	746	13.474
Pronaf	4.364	63.016	4.319	71.042	4.804	88.122	4.449	90.377	2.531	61.371	2.235	88.314	4.474	135.266
Pronatureza	73	58.819	41	50.433	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rural / Integração	1.330	347.930	1.387	290.294	3.121	511.185	3.529	856.899	2.620	808.605	2.733	740.852	2.548	621.731
Estocagem/ Capital de Giro/Custeio	347	13.890	368	73.866	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Subtotal - FCO Rural</b>	<b>7.226</b>	<b>501.966</b>	<b>7.581</b>	<b>510.306</b>	<b>9.576</b>	<b>627.375</b>	<b>9.205</b>	<b>965.992</b>	<b>6.365</b>	<b>889.811</b>	<b>6.584</b>	<b>853.304</b>	<b>7.768</b>	<b>770.471</b>
<b>Industrial</b>	<b>353</b>	<b>147.115</b>	<b>707</b>	<b>269.728</b>	<b>781</b>	<b>306.416</b>	<b>567</b>	<b>385.938</b>	<b>728</b>	<b>105.399</b>	<b>761</b>	<b>86.019</b>	<b>1.160</b>	<b>101.710</b>
Infraestrutura	1	10.000	11	3.071	12	12.802	12	10.346	16	62.844	15	15.032	8	1.776
Turismo	598	29.978	398	26.429	393	23.874	283	31.086	349	55.242	404	43.866	558	48.870
Comércio e Serviços	2.405	124.424	5.393	238.912	4.005	208.419	3.026	230.198	3.163	343.784	3.028	333.629	2.587	314.561
<b>Subtotal - FCO Empresarial</b>	<b>3.357</b>	<b>311.517</b>	<b>6.509</b>	<b>538.140</b>	<b>5.191</b>	<b>551.511</b>	<b>3.888</b>	<b>657.568</b>	<b>4.256</b>	<b>567.269</b>	<b>4.208</b>	<b>478.546</b>	<b>4.313</b>	<b>466.917</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10.583</b>	<b>813.483</b>	<b>14.090</b>	<b>1.048.446</b>	<b>14.767</b>	<b>1.178.886</b>	<b>13.093</b>	<b>1.623.560</b>	<b>10.621</b>	<b>1.457.080</b>	<b>10.792</b>	<b>1.331.850</b>	<b>12.081</b>	<b>1.237.388</b>

Fonte: Relatórios de Gestão do FCO (Valores nominais)/ Elaborado pela autora/ Nº Op. – Número de Operações

Especificamente de natureza estadual, os incentivos correspondem ao Programa MS-EMPREENDEDOR criado pela Lei Complementar nº 93 de 05 de novembro de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº. 10.604, de 21 de dezembro de 2001, que instituiu o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda, denominado de (MS-EMPREENDEDOR) que dispõe sobre a concessão de benefícios ou incentivos fiscais, financeiro-fiscais ou extrafiscais como instrumentos de política de fomento à industrialização e à circulação de bens econômicos em seu território.

De acordo com a referida Lei, os benefícios ou incentivos fiscais concedidos às indústrias que se instalarem ou ampliarem suas instalações, são de até 67% do ICMS devido, pelo prazo de até 15 anos, prorrogável por igual período, conforme perfil do empreendimento. O programa prevê a possibilidade de: dispensa do pagamento do ICMS incidente sobre as entradas interestaduais ou sobre a importação de máquinas e equipamentos, destinados ao ativo fixo da empresa; diferimento do ICMS incidente sobre importações de matérias-primas. Ou seja, são benefícios ou incentivos, fiscais, financeiro-fiscais ou extrafiscais, que possam ser utilizados como instrumentos de política fiscal ou de fomento à industrialização e à circulação de bens econômicos em seu território.

No ano de 2011 o governo estadual editou a Lei nº 4.049 de 30 de junho, que instituiu o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial MS Forte-Indústria, e manteve os programas de incentivos vigentes à época. Conforme o Art. 2º da Lei em questão, os benefícios e incentivos fiscais a serem concedidos, constituíam instrumentos de política fiscal ou de fomento à industrialização e à circulação de bens econômicos em seu território, visando a alcançar os seguintes objetivos governamentais (Quadro 11):

**Quadro 11 – Objetivos Governamentais do Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial MS Forte-Indústria**

<b>Objetivos Governamentais do MS Forte-Indústria</b>
I - a instalação de novas empresas, a ampliação, a modernização, a reativação ou a realocação das existentes, objetivando a interiorização dos empreendimentos econômicos produtivos e o aproveitamento das potencialidades econômicas regionais
II - a transformação de produtos primários em produtos industrializados, visando a favorecer a integração e a verticalização das cadeias produtivas e a agregação de valores a esses bens;
III - a diversificação das bases produtiva e circulatória de bens e serviços, com vista a dinamizar a economia e a propiciar a manutenção e a geração de novos empregos estáveis, bem como a melhor distribuição dos bens econômicos, com o consequente aumento generalizado da arrecadação de tributos;
IV - o fornecimento dos meios ao seu alcance para que as empresas locais possam ser mais competitivas no mercado.

Fonte: Lei nº 4.049 de 30 de junho de 2011/ Elaborado pela autora.

No segundo semestre do ano de 2017, o governador Reinaldo Azambuja, editou a Lei nº. 5.039, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre a instituição ou a prorrogação de

incentivos e de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou a serem concedidos a estabelecimentos de qualquer natureza, relativos ao ICMS, mediante ou com base em leis e em outros atos do Poder Executivo. Sobre o prazo de concessão dos incentivos e benefícios fiscais, a referida Lei estabelece que:

Art. 1º O Poder Executivo fica autorizado a instituir ou a prorrogar, até 31 de dezembro de 2035, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou a serem concedidos a estabelecimentos de qualquer natureza, mediante ou com base na Lei Complementar nº 93, de 5 de novembro de 2001, e na Lei nº 4.049, de 30 de junho de 2011, ou em outras leis, decretos, resoluções e demais normas do Poder Executivo Estadual, de toda e qualquer atividade, em relação ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Do ponto de vista local, os municípios detêm políticas diferenciadas para atração de indústrias. Alguns benefícios que podem ser deferidos são: doação de áreas em distritos industriais; terraplanagem; isenção de Impostos Predial Territorial Urbano - IPTU e Imposto Sobre Serviços – ISS e capacitação de mão-de-obra.

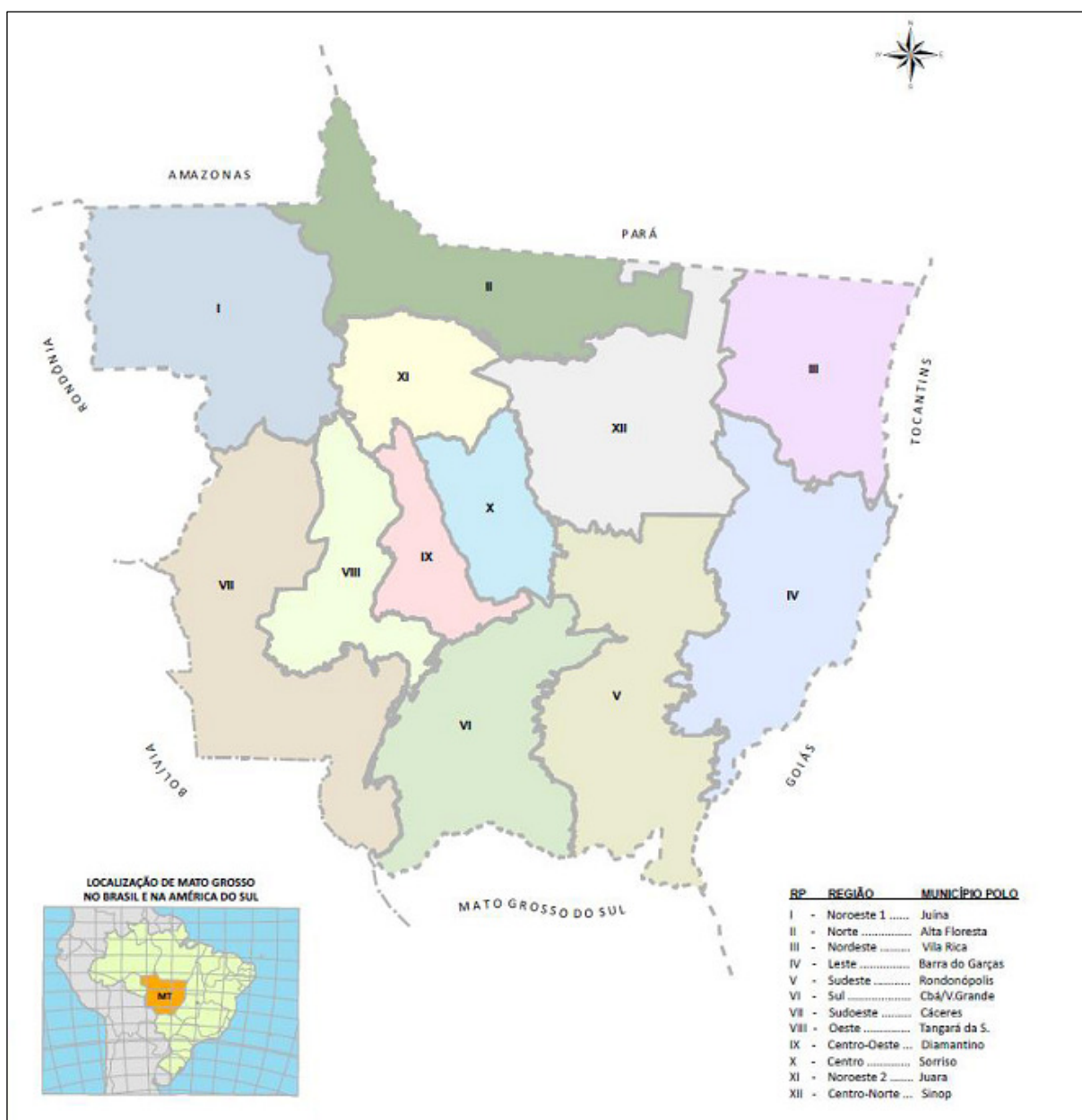
#### **4.2. Política Industrial de Mato Grosso**

Mato Grosso teve sua origem no período colonial, com a descoberta das minas de Cuiabá. Inicialmente pertencia à capitania de São Paulo, mas depois houve um desmembramento e foi criada a capitania de Mato Grosso. Já na categoria de Estado foi desmembrado, no século XX, pelo Governo Federal e deu origem ao estado de Mato Grosso do Sul, mas mesmo assim continuou com uma vasta extensão territorial. O território de Mato Grosso está dividido em doze regiões de planejamento (SEPLAN-MT, 2012). Localizado na região Centro-Oeste do Brasil, é um dos maiores estados brasileiros em extensão territorial, com uma área de 903.386,1 Km<sup>2</sup>, possui uma população aproximada no ano de 2016, de 3,3 milhões de habitantes.

As suas Regiões de Planejamento foram elaboradas pela SEPLAN-MT/CNEC (Secretaria de Estado de Planejamento de Mato Grosso/ Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S.A.) e utilizou como base os estudos de elaboração do Zoneamento Socioeconômico Ecológico Estadual. Desde 2004, essa regionalização é utilizada como suporte para os principais programas de governo. Dentre eles, podem-se destacar os PPA's (Planos Plurianuais: 2004-2007 até 2016-2019) e o PLP (Plano de Longo Prazo: 2004-2017).

Em termos de planejamento territorial há 12 (doze) regiões de planejamento conforme representado na Figura 7.

**Figura 7 - Mapa das Regiões de Planejamento de Mato Grosso**



Fonte: SEPLAN-MT, 2017

De acordo com Perfil das Regiões de Planejamento de Mato Grosso/ SEPLAN (2017), com relação à regionalização dois enfoques têm destaque:

[...] os aspectos urbanos, com a delimitação das regiões de influência e hierarquização do espaço regional, e os aspectos rurais, com a delimitação das regiões homogêneas de produção. Esse processo de regionalização considera o fato de que o espaço regional possui uma complexa lógica, onde cada região é composta por paisagens distintas e ao mesmo tempo integrada pelos seus aspectos

socioeconômico-ecológicos, conformando uma teia de relações planejadas pela influência de seus polos urbanos (SEPLAN, 2017, p. 9).

Assim como no Mato Grosso do Sul, as primeiras ações efetivas com o objetivo de apoiar financeiramente o Governo estadual, para investimentos em infraestrutura e despesas de custeio, foram marcadas pela criação do Programa Especial de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (PROMAT), através do artigo 38 da Lei Complementar Nº 31, de 11 de Outubro de 1977, que dividiu o território mato-grossense.

A partir do surgimento da Lei n. 5.323 de 19 de julho de 1988, foi criado o Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso (PRODEI) com o objetivo de fomentar a implantação e expansão de atividades que promovessem o desenvolvimento industrial de Mato Grosso e pelo Decreto n. 1.494 de 24 de abril de 1989 que dispunha sobre concessão de benefícios fiscais referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

Com o passar dos anos outras regulamentações foram editadas pelos governos estaduais com algumas alterações. Dentre elas citamos a Lei 6.896 de 20 de junho de 1997 na qual foi modificada a forma de concessão, prazos e organização do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso (PRODEI), e cria o Fundo PRODEI, dessa forma de acordo com o Art. 2º da referida Lei, o prazo especial do pagamento do ICMS, seria de até 10 (dez) anos, observados os limites aplicáveis de até 70% (setenta por cento) sobre o imposto devido.

No ano de 2000, foi editada a Lei n. 7.367, de 20 de dezembro, na qual o governo alterou o prazo de concessão do benefício fiscal de 10 (dez) para até 15 (quinze) anos em casos especiais de relevante interesse para o desenvolvimento industrial do Estado.

De acordo com Berchiele (2009) entre 1998 e 2001, a política de incentivos fiscais passou a ser direcionada para alguns setores específicos, tais como algodão, madeira, café, couro, leite, mineração e arroz. Para isso foram criados Programas setoriais conforme representado no Quadro 12.

**Quadro 12 – Programas Setoriais de Incentivos à Indústria de Mato Grosso**

<b>Programa</b>	<b>Instituição<sup>54</sup></b>	<b>Objetivo</b>	<b>Incentivo</b>
Programa de Incentivos às indústrias Têxteis e de Confecção de Mato	Lei Nº 7.183, de 12 de Novembro de 1999. Regulamentada	Dinamizar o processo de industrialização do algodão produzido no Estado de Mato Grosso, dentro de padrões	Às indústrias que atendessem às pré-condições definidas na Lei seria concedido um crédito fiscal relativo ao ICMS, nos seguintes percentuais:

<sup>54</sup> As Leis e Decretos citados no Quadro 12 se referem à criação dos referidos Programas. Ressalta-se que essas normativas foram alteradas ao longo do tempo.

Grosso/ <b>PROALMAT- Indústria</b>	Pelo Decreto Nº 1.154, de 10 de Fevereiro de 2000.	tecnológicos e ambientais de qualidade e de preservação, bem como estimular investimentos públicos e privados, oferecendo incentivos fiscais às indústrias regularmente cadastradas e credenciadas.	I - 80% (oitenta por cento) do ICMS devido na saída produto da indústria de fiação e tecelagem; II - 85% (oitenta e cinco por cento) do ICMS devido na saída do produto da indústria de confecção.
Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Madeira no Estado de Mato Grosso - <b>PROMADEIRA</b>	Lei Nº 7.200, de 09 de Dezembro de 1999. Regulamentada Pelo Decreto Nº 1.239, de 20 de Março de 2000.	Garantir a sustentabilidade do recurso florestal como fator de perenização da atividade madeireira, incentivar a verticalização e agregação de valores à atividade e promover a modernização e inserção competitiva do setor.	Às empresas que atendessem as pré-condições estabelecidas seria concedido um crédito fiscal correspondente a até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS, devido nas referidas operações de comercialização de produtos industrializados, vinculado ao estágio de agregação de valores ou de objetivo.
Programa de Incentivo às Indústrias de Beneficiamento, Torrefação e Moagem de Café do Estado de Mato Grosso – <b>PROCAFÉ - Indústria</b>	Lei Nº 7.309, de 28 de Julho de 2000. Regulamentada Pelo Decreto Nº 2.437 de 29 de Março de 2001.	Dinamizar o processo de industrialização do café produzido em Mato Grosso, dentro dos padrões tecnológicos e ambientais de qualidade e de preservação, bem como estimular investimentos públicos e privados, oferecendo incentivos fiscais às indústrias regularmente cadastradas e credenciadas.	A concessão do crédito fiscal relativo ao ICMS seria de 80% na saída do produto da indústria de beneficiamento e 85% na saída do produto da indústria de torrefação, moagem e de café solúvel.
Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Boi - <b>PRO-COURO</b>	Lei Nº 7.216 de 17 de Dezembro de 1999. Regulamentada Pelo Decreto Nº 1.290, de 14 de Abril de 2000.	Estimular o processo de agregação de valor e melhoria da qualidade e produtividade dos produtos derivados da pecuária de corte.	Às indústrias de curtume, calçados e artefatos de couro que atenderem às pré-condições estabelecidas na Lei, será concedido um incentivo fiscal correspondente de até 85% (oitenta por cento) do valor do ICMS, devido nas referidas operações de comercialização de produtos industrializados, nos seguintes percentuais: I - 29% (vinte e nove por cento) do valor do crédito fiscal, no estágio de <i>wet blue</i> ; II - 57% (cinquenta e sete por cento) do valor do crédito fiscal, no estágio semi-acabado; III - 70% (setenta por cento) do valor do crédito fiscal, no estágio acabado; IV - 100% (cem por cento) do valor do crédito fiscal, para a indústria de calçados e/ou artefatos de couro.
Programa de Desenvolvimento da Indústria de Laticínios/ <b>PROLEITE - Indústria</b>	Lei Nº 7.608, de 27 de Dezembro de 2001. Regulamentada pelo Decreto Nº 4.629, de 11 de Julho de 2002.	Promover e estimular a indústria do leite dentro dos padrões de sustentabilidade social, ambiental e econômica, em conformidade com as crescentes demandas da sociedade em geral e dos consumidores nacionais e internacionais, oferecendo incentivos fiscais àquelas indústrias e, também, às de máquinas, equipamentos, instalações, embalagens e insumos voltadas ao agronegócio do leite, instaladas em Mato Grosso.	Às indústrias de laticínios que atenderem às precondições definidas será concedido um crédito fiscal de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido nas operações de comercialização dos produtos e subprodutos derivados do leite. Às indústrias de máquinas, equipamentos, instalações e insumos voltadas ao agronegócio do leite serão concedidos um crédito fiscal de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido nas operações de comercialização desses produtos quando por ela industrializados.
Programa de Desenvolvimento da Mineração - <b>PROMINERAÇÃO</b>	Lei Nº 7.606, de 27 de Dezembro de 2001. Regulamentada Pelo Decreto Nº	Incremento da cadeia produtiva da mineração, incentivando a agregação de valor, a modernização e a industrialização das atividades	Serão concedidos créditos fiscais às empresas que atenderem às pré-condições definidas para o segmento mineral a que aquelas pertençam, a saber: I - indústrias de mineração: empresas de



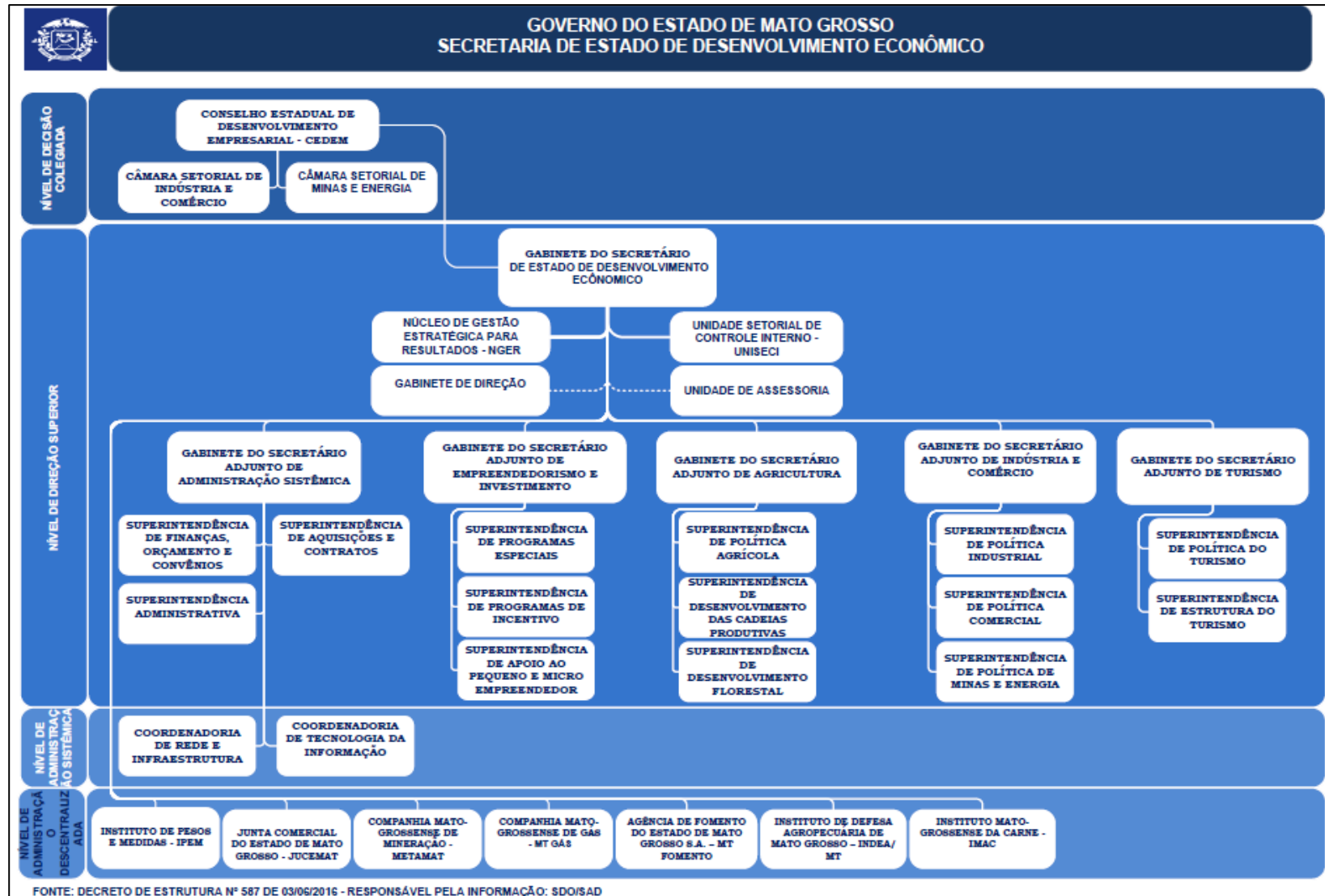
	4.135, de 04 de Abril de 2002.	minerais, promovendo a inserção competitiva do setor.	extração de minérios, com utilização de técnicas modernas, intensivas de capital imobilizado, e que mantenham projetos de recuperação ambiental das áreas em que atuam, devidamente aprovados pelos órgãos de fiscalização e controle ambiental: crédito fiscal de 60% (sessenta por cento) do ICMS devido nas operações interestaduais e diferimento para a operação seguinte nas estaduais; II - indústrias de lapidação e joalheria: crédito fiscal de 65% (sessenta e cinco por cento) do ICMS devido nas operações com jóias ou pedras lapidadas, com utilização de matéria-prima de origem mato-grossense, desde que mantenham programas de treinamento e qualificação de mão-de-obra, diretamente ou em convênio com instituições de ensino; III - indústrias de materiais básicos aplicados à construção civil: crédito fiscal de 70% (setenta por cento) do ICMS devido nas operações de comercialização dos produtos, desde que mantenham programas de qualidade e gestão e de treinamento e qualificação de mão-de-obra; IV - águas minerais ou potáveis de mesa: crédito fiscal de 60% (sessenta por cento) do ICMS devido na comercialização, desde que mantenham programas de qualidade e gestão.
Programa de Incentivo às Indústrias de Arroz de Mato Grosso - <b>PROARROZ/MT - Indústria</b>	Lei Nº 7.607, De 27 De Dezembro De 2001. Regulamentada Pelo Decreto Nº 4.366, De 21 De Maio De 2002.	Dinamizar o processo de industrialização do arroz produzido no Estado de Mato Grosso, dentro dos padrões tecnológicos e ambientais de qualidade e de preservação, bem como estimular investimentos públicos e privados, oferecendo incentivos fiscais às indústrias regularmente cadastradas e credenciadas.	Às indústrias que atenderem às pré-condições definidas na Lei, será concedido um crédito fiscal de até 85% (oitenta e cinco por cento) relativo ao ICMS, nos seguintes percentuais: I - industrialização e comercialização do arroz branco: 73% (setenta e três por cento) do valor do ICMS devido na operação; II - industrialização e comercialização do arroz parbolizado: 75% (setenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido na operação; III - industrialização e comercialização do arroz vitaminado: 77% (setenta e sete por cento) do valor do ICMS da operação; IV - industrialização e comercialização da farinha do arroz: 80% (oitenta por cento) do valor do ICMS devido na operação; V - industrialização e comercialização de derivados do arroz e arroz orgânico: 85% (oitenta e cinco por cento) do valor do ICMS devido na operação.

Fonte: SEFAZ-MT/Legislação Tributária/ Elaborado pela autora.

Atualmente a política industrial de Mato Grosso é executada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), através do Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC).

De acordo com o Organograma da SEDEC, a Secretaria possui uma Superintendência específica de *Política Industrial* (Figura 8).

Figura 8 – Organograma da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC) de MT



Fonte: SEDEC (2016)

O PRODEIC é um programa criado pela Lei nº 7.958 em 25 de setembro de 2003, regulamentado pelo Decreto 1.432 de 29 de setembro de 2003. Especificamente, o programa em questão, concede benefício fiscal, durante 10 anos, sobre produtos que pertencem à seção de indústria de transformação, conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Dentre os principais objetivos do referido programa estão o fomento a expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a inovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais (SEDEC, 2017).

No quadro 13, estão relacionadas às condições básicas para uma empresa solicitar o benefício fiscal, bem como os deveres da empresa que tem produtos incentivados.

**Quadro 13 – Requisitos e obrigações para a empresa participar do PRODEIC**

<b>Requisitos</b>	<b>Deveres</b>
Estiver estabelecida ou estabelecendo-se em território mato-grossense;	Implantar e manter programas de treinamento e qualificação de mão-de-obra e de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, diretamente ou em convênio com terceiros;
Comprovar sua regularidade junto à Fazenda Pública Estadual;	Implantar controle de qualidade de seus produtos e serviços;
Comprovar regularidade junto aos órgãos de fiscalização e controle ambiental;	Contribuir para a melhoria da competitividade de seu produto ou serviço;
Comprovar participação no programa primeiro emprego;	Comprovar geração de novos postos de trabalho;
Encontrar-se em situação regular perante a Fazenda Estadual, relativamente a todas as obrigações tributárias, inclusive às acessórias, do conjunto de estabelecimentos do contribuinte no Estado;	Contribuir para melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano do estado de Mato Grosso;
Não se encontrar usufruindo incentivo financeiro ou fiscal similar, relativamente ao mesmo produto e empreendimento a ser incentivado.	Implantar programas de participação nos lucros ou resultados, conforme Lei Federal nº 10.101/2000; Realizar pagamento mensal do percentual de 5% sobre o montante do incentivo fiscal ganho em suas operações. Que deverá ser recolhido pelos beneficiários da seguinte forma: 4% para o FUNDEIC - Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Estado de Mato Grosso; e 1 % ao FUNDED - Fundo de Desenvolvimento Desportivo e Lazer do Estado de Mato Grosso.

Fonte: SEDEC (2017)/ Elaborado pela autora

O Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (FUNDEIC) tem por objetivo financiar atividades industriais e agroindustriais, por meio do estímulo a melhoria da produtividade em empresas já constituídas ou novas, ou a sua implementação,

modernização ou realocização nos setores do comércio, indústria, turismo e agroindústrias, em conformidade com a legislação que o regulamenta.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC) é o órgão gestor e a MT Fomento (Agência de Fomento de Mato Grosso S/A)<sup>55</sup> é o Gestor Financeiro do FUNDEIC. De acordo com a SEDEC a regulamentação do FUNDEIC se dá como descrito no Quadro 14.

**Quadro 14 – Regulamentação do FUNDEIC**

<b>Da aplicação dos recursos:</b>	As disponibilidades do Fundo destinar-se-ão a financiamento a micro e pequenas empresas urbanas e rurais, desde que vinculadas a projetos industriais, comerciais, de serviços e de turismo, e a trabalhadores autônomos, instaladas ou que vierem a se instalar no estado de Mato Grosso, conforme prioridades definidas pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Empresarial – CEDEM.
<b>Itens financiáveis:</b>	Construção civil, máquinas, equipamentos e instalações correlatas. Até 25% Capital de giro.
<b>Do valor financiável:</b>	Empresas industriais, comerciais e de turismo: até 90% (noventa por cento) dos investimentos, definido dentro do limite financeiro disponível no exercício, respeitado o teto máximo legal.
<b>Dos prazos:</b>	a) Carência: Será de até 24 meses a contar da liberação dos recursos. b) Amortização: até 60 (sessenta) parcelas iguais e consecutivas, vencendo-se a primeira após o término da carência. OBS: Os períodos de carência e de amortização são estabelecidos através de análises técnicas elaboradas pela MT FOMENTO.
<b>Dos Encargos financeiros:</b>	Juros de 6,43% (seis inteiros e quarenta e três centésimos por cento) ao ano com bônus de adimplência de 25% sobre os juros, no período de amortização (reduzem-se os juros para 4,82% (quatro inteiros e oitenta e dois centésimos por cento) com pagamento na data aprazada). Os Contratos de financiamentos conterão cláusulas estabelecendo que os encargos financeiros sejam revistos anualmente, sempre que a TJLP (taxa de juros de longo prazo) apresentar variação acumulada, para mais ou para menos, superior a 30% (trinta por cento).
<b>Das Garantias:</b>	As garantias exigidas corresponderão a 1.25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) do valor financiado, podendo ser ofertados os seguintes objetos, em hipoteca de 1º grau: 1-Imóveis urbanos ou rurais, próprios ou de terceiros, que serão analisados pelo FUNDEIC quanto às suas características, localização e acesso, especialmente os rurais.

<sup>55</sup> A Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S/A – DESENVOLVE MT é uma Sociedade Anônima de Economia Mista, de capital fechado, com sede e foro em Cuiabá, Estado de Mato Grosso. Constitui-se em um instrumento de execução da política de investimento do Estado de Mato Grosso e tem por objetivo social contribuir para a aceleração do desenvolvimento sustentável do Estado, estimulando a realização de investimentos, a criação de empregos e renda, a modernização das estruturas produtivas, o aumento da competitividade estadual e a redução das desigualdades sociais e regionais.

<b>Da Consulta Prévia, Projeto e Contrato:</b>	As empresas que pleitearem os benefícios do FUNDEIC deverão encaminhar consulta prévia à MT FOMENTO.
<b>Da implantação do Projeto e das penalidades:</b>	O Projeto deverá ser implementado com plena observância das especificações com que foi aprovado, sendo obrigatória a prévia anuência do Órgão Gestor para efetivação de quaisquer modificações julgadas necessárias. Em caso de inadimplência ou descumprimento de outras Cláusulas Pactuadas, o Contrato será considerado vencido e encaminhado à Procuradoria Geral do Estado - PGE, para inscrição em DÍVIDA ATIVA e EXECUÇÃO JUDICIAL.

Fonte: SEDEC (2017)/ Elaborado pela autora

De forma resumida, no Quadro 15, estão relacionadas às leis estaduais criadas referentes à política industrial de Mato Grosso a partir da década de 1980.

**Quadro 15 – Legislações atinentes à Política Industrial de MT**

<b>Lei</b>	<b>Disposição</b>	<b>Obs.</b>
LEI Nº 4.874, DE 10 DE JULHO DE 1985	Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo de Desenvolvimento Industrial - FUNDEI, e dá outras providências.	Alterada
LEI Nº 5.323, DE 19 DE JULHO DE 1988	Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso e dá outras providências	Alterada
LEI Nº 5.741, DE 17 DE MAIO DE 1991	Altera dispositivos da Lei nº 5.323, de 19 de julho de 1988, e dá outras providências.	Alterada
LEI Nº 5.852, DE 25 DE OUTUBRO DE 1991	Inclui no Orçamento Programa Anual o Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso - PRODEI cria elementos de despesas, e dá outras providências.	Alterada
LEI Nº 6.242, DE 02 DE JULHO DE 1993	Estende aos empreendimentos industriais em reativação, em benefícios da Lei nº 5.323, de 19/07/88, e dá outras providências.	_____
LEI Nº 6.688, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1995	Altera a forma de concessão dos benefícios do PRODEI, estabelecendo prazo especial de pagamento de ICMS para as empresas industriais que realizarem investimentos produtivos no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.	Revogada
LEI Nº 6.896, DE 20 DE JUNHO DE 1997	Modifica a forma de concessão, prazos e organização do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso - PRODEI e cria o Fundo do PRODEI.	Alterada
LEI Nº 7.183, DE 12 DE NOVEMBRO DE 1999	Institui o Programa de Incentivos às indústrias Têxteis e de Confecção de Mato Grosso PROALMAT-Indústria e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 7.200, DE 09 DE DEZEMBRO DE 1999	Institui o Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Madeira no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 7.216 DE 17 DE DEZEMBRO DE 1999	Institui o Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Boi - PRÓ-COURO - e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 7.309, DE 28 DE JULHO DE 2000	Institui o Programa de Incentivo à Cultura do Café em Mato Grosso - PROCAFE/MT, cria o Fundo de Apoio à Pesquisa da Cultura do Café em Mato Grosso -	Alterada

	FUNCAFÉ/MT e dá outras providências.	
LEI Nº 7.310, DE 31 DE JULHO DE 2000	Dá nova regulamentação ao Fundo de Desenvolvimento Industrial – FUNDEI. <b>Art. 1º</b> O Fundo de Desenvolvimento Industrial - FUNDEI, criado pela Lei nº 4.874, de 10 de julho de 1985, reger-se-á pelas disposições que adiante seguem e passa a ser denominado “Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial - FUNDEIC”.	Alterada
LEI Nº 7.367, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2000	Altera a redação do art. 3º da Lei ° 6.896, de 20 de junho de 1997.	Alterada
LEI Nº 7.452 DE 10 DE JULHO DE 2.001	Prorroga o prazo dos benefícios constantes da Lei Nº 7.367, de 20 de dezembro de 2000.	—
LEI Nº 7.606, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001	Institui o Programa de Desenvolvimento da Mineração - PROMINERAÇÃO no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 7.607, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001	Institui o Programa de Incentivo à Cultura do Arroz de Mato Grosso - PROARROZ/MT, o Programa de Incentivo às Indústrias de Arroz de Mato Grosso - PROARROZ/MT - Indústria e cria o Fundo de Apoio à Pesquisa da Cultura do Arroz de Mato Grosso - FUNDARROZ/MT, e dá outras providências.	Alterada
LEI Nº 7.608, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001	Institui os Programas de Incentivo à Pecuária Leiteira em Mato Grosso - PROLEITE e de Desenvolvimento da Indústria de Laticínios – PROLEITE - Indústria e cria o Fundo de Apoio à Pecuária Leiteira - FAP - LEITE.	Alterada
LEI Nº 7.958, DE 25 DE SETEMBRO DE 2003	Define o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, cria Fundos e dá outras providências. Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso - PRODEIC, vinculado à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia, que obedecerá aos objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento industrial, comercial, mineral e energético do Estado.	Alterada
LEI Nº 8.421, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2005	Modifica a forma de concessão, prazos e organização do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso - PRODEI, e dá outras providências.	Alterada
LEI Nº 8.431, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2005	Define a Política de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. <b>Art. 8º</b> O Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso - PRODEIC terá por finalidade precípua alavancar o desenvolvimento das atividades econômicas do setor industrial, comercial, mineral e energético, definidas como estratégicas, considerando os aspectos sociais e ambientais, no intuito de melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano e o bem-estar social da população.	Revogada
LEI Nº 8.607, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006	Dispõe sobre a revogação da Lei nº 8.431, de 30 de dezembro de 2005, que define a Política de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso, repristina artigos da Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 8.630, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2006	Altera a Lei nº 8.421, de 28 de dezembro de 2005, e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 8.675, DE 06 DE JULHO DE 2007	Altera a Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003.	Revogada

LEI Nº 8.719, DE 05 DE OUTUBRO DE 2007	Altera a Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 9.932, DE 07 DE JUNHO DE 2013	Altera a redação da Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, que define o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, cria Fundos e dá outras providências.	Vigente
LEI Nº 10.453, DE 20 DE OUTUBRO DE 2016	Altera dispositivo da Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, e dá outras providências.	Vigente

Fonte: SEFAZ-MT/Legislação Tributária/ Elaborado pela autora.

Assim como no Mato Grosso do Sul, a política industrial de Mato Grosso também é composta por benefícios de origem federal como os provenientes do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A origem do FCO foi a partir da Constituição de 1988 que destinou 3% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados para os fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Com relação aos financiamentos de origem federal que fazem parte da política industrial de MT, citam-se duas modalidades:

- **FCO Empresarial** - Financiamento de investimento fixo, com ou sem capital de giro associado, para implantação, ampliação, modernização ou realocação de empreendimentos dos setores mineral, industrial, agroindustrial, turístico, infraestrutura econômica, comercial e de serviços na Região Centro-Oeste;
- **FAT Integrar Empresarial** - Linha de Crédito Especial instituída para o financiamento de projetos de investimento, com ou sem capital de giro associado, de grandes empresas na Região Centro-Oeste do País, mediante a alocação de recursos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com taxas equalizadas pelo Tesouro Nacional.

A Tabela 4 representa os dados referentes às contratações por Programas de Mato Grosso com recursos do FCO.



**Tabela 4 - FCO - Contratações por Programa do estado de Mato Grosso (2002 - 2015)**

Programas	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil
Pronaf - RA	4.452	45.448	9.599	29.327	7.925	23.709	4.451	67.309	6.041	81.965	9.073	83.846	4.334	40.366
Pronaf	974	8.894	959	8.730	7.862	52.972	7.021	53.075	6.609	51.110	7.806	62.141	7.734	94.089
Pronatureza	6	4.527	2	212	0	0	4	142	5	474	7	8.160	10	26.484
Rural / Integração	2.821	370.414	1.124	218.483	916	144.728	1.506	127.414	1.373	134.749	1.657	209.770	1.568	186.565
Estocagem/ Capital de Giro/Custeio	167	12.354	82	3.429	X	X	283	125.947	55	4.321	69	14.648	913	145.938
Comercialização	X	X	X	X	X	X	X	X	11	5.700	X	X	X	X
<b>Subtotal FCO Rural</b>	<b>8.253</b>	<b>429.283</b>	<b>11.684</b>	<b>256.822</b>	<b>16.703</b>	<b>221.409</b>	<b>13.265</b>	<b>373.887</b>	<b>14.094</b>	<b>278.319</b>	<b>18.612</b>	<b>378.565</b>	<b>14.559</b>	<b>493.442</b>
<b>Industrial</b>	<b>95</b>	<b>17.224</b>	<b>45</b>	<b>18.595</b>	<b>73</b>	<b>77.300</b>	<b>54</b>	<b>17.509</b>	<b>52</b>	<b>63.643</b>	<b>137</b>	<b>92.678</b>	<b>482</b>	<b>78.493</b>
Infraestrutura	8	80.097	1	2.038	4	12.400	6	83.817	2	12.232	0	0	1	8.000
Turismo	6	601	9	900	13	4.667	20	2.612	9	2.443	53	4.523	511	42.878
Comércio e Serviços	289	33.228	86	21.308	238	28.664	312	27.003	358	36.698	595	73.115	2.877	194.288
<b>Subtotal FCO Empresarial</b>	<b>565</b>	<b>143.504</b>	<b>223</b>	<b>46.270</b>	<b>328</b>	<b>123.031</b>	<b>392</b>	<b>130.941</b>	<b>421</b>	<b>115.016</b>	<b>785</b>	<b>170.316</b>	<b>3.871</b>	<b>323.659</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8.818</b>	<b>572.787</b>	<b>11.907</b>	<b>303.092</b>	<b>17.031</b>	<b>344.440</b>	<b>13.657</b>	<b>504.828</b>	<b>14.515</b>	<b>393.335</b>	<b>19.397</b>	<b>548.881</b>	<b>18.430</b>	<b>817.101</b>

(continuação)

Programas	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil	Nº Op.	R\$ Mil
Pronaf - RA	1.928	25.299	1.062	13.421	465	6.138	404	4.750	343	4.288	483	8.292	158	3.780
Pronaf	10.260	228.035	8.876	228.612	9.832	290.411	9.669	323.753	5.228	187.436	5.669	403.893	9.622	453.754
Pronatureza	10	18.855	8	10.154	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rural / Integração	1.520	378.913	1.622	260.208	2.374	586.073	2.311	751.076	2.341	925.647	1.801	652.213	1.748	493.762
Estocagem/ Capital de Giro/Custeio	32	3.018	82	17.682	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Subtotal FCO Rural</b>	<b>13.750</b>	<b>654.120</b>	<b>11.650</b>	<b>530.077</b>	<b>12.671</b>	<b>882.622</b>	<b>12.384</b>	<b>1.079.579</b>	<b>7.912</b>	<b>1.117.371</b>	<b>7.953</b>	<b>1.064.398</b>	<b>11.528</b>	<b>951.296</b>
<b>Industrial</b>	<b>584</b>	<b>97.734</b>	<b>1.096</b>	<b>335.004</b>	<b>1.178</b>	<b>163.968</b>	<b>1.364</b>	<b>422.695</b>	<b>968</b>	<b>207.229</b>	<b>390</b>	<b>216.655</b>	<b>1.055</b>	<b>189.623</b>
Infraestrutura	4	62.462	16	69.097	20	524.726	12	12.631	13	16.640	11	88.118	12	6.177
Turismo	527	29.793	349	28.857	301	50.700	406	54.533	313	27.432	158	76.955	352	68.010
Comércio e Serviços	2.536	153.888	5.300	288.981	3.883	274.224	3.005	253.357	3.621	396.224	1.911	339.932	3.168	330.331
<b>Subtotal FCO Empresarial</b>	<b>3.651</b>	<b>343.877</b>	<b>6.761</b>	<b>721.939</b>	<b>5.382</b>	<b>1.013.618</b>	<b>4.787</b>	<b>743.216</b>	<b>4.915</b>	<b>647.525</b>	<b>2.470</b>	<b>721.660</b>	<b>4.587</b>	<b>594.141</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17.401</b>	<b>997.997</b>	<b>18.411</b>	<b>1.252.016</b>	<b>18.053</b>	<b>1.896.240</b>	<b>17.171</b>	<b>1.822.795</b>	<b>12.827</b>	<b>1.764.896</b>	<b>10.423</b>	<b>1.786.058</b>	<b>16.115</b>	<b>1.545.437</b>

Fonte: Relatórios de Gestão do FCO (Valores nominais)/ Elaborado pela autora/ Nº Op. – Número de Operações

Com base nos dados da Tabela 4, verificou-se que no período de 2002 a 2015, o valor total dos recursos contratados pelo Mato Grosso, apresentou redução significativa no ano de 2003 em relação ao ano anterior (2002), de 47,08%. Nos anos de 2004 e 2005 apresentou alta no valor total contratado. Já no ano de 2006, apresentou nova redução de 22,08% em relação ao ano anterior (2005). No período de 2007 a 2011, apresentou crescimento significativo no valor total contratado em todos os anos. Entretanto, a partir do ano de 2012 até 2015, houve redução no referido valor, com destaque para o ano de 2015, que apresentou percentual de redução maior, 13,47% em relação ao ano anterior (2014).

Com referência aos recursos contratados do FCO para o Programa de Desenvolvimento Industrial de MT, verificou-se que no período de 2002 a 2015, houve oscilações significativas. Nos anos de 2002 a 2004 houve crescimento no valor contratado, com destaque para o ano de 2004 que apresentou um crescimento expressivo de 315,70% em relação ao ano anterior (2003). No ano de 2005 ocorreu redução de 77,34% nos recursos contratados para o Programa de Desenvolvimento Industrial em relação ao ano anterior (2004). Nos anos de 2006 e 2007 houve crescimento. Entretanto em 2008 ocorreu nova redução de 15,30% em relação ao ano anterior (2007). Os anos de 2009 e 2010 apresentaram crescimento. Contudo, em 2011 ocorreu redução significativa de 51,05% em relação ao ano precedente (2010). Já no ano de 2012 houve crescimento expressivo de 157,79% em relação ao ano antecedente (2011). E por fim, os anos de 2013 a 2015 apresentaram diminuição com relação ao ano de 2012, com ênfase para o ano de 2015 que obteve uma redução mais elevada, com percentual de 55,13% a menos nas contratações para o fomento a indústria de Mato Grosso.

Da mesma forma que em Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, no período de 2002 a 2015, os Programas que compõem o FCO Rural foram os principais beneficiários dos financiamentos concedidos em comparação com o total de recursos concedidos para os Programas do FCO Empresarial, respectivamente com um valor de R\$ 8.711.190 e R\$ 5.838.713 (Mil Reais), o FCO Rural recebeu 32,97% de recursos a mais do que o FCO Empresarial. No Mato Grosso, o total de recursos contratados pelo FCO Empresarial superou o FCO Rural, em dois anos, 2010 e 2011. Nesse contexto, no Mato Grosso, repete-se a condição de Mato Grosso do Sul, onde a política de desenvolvimento regional (FCO) enrobusteceu no período de 2002 a 2015, a especialização estadual em atividades agropecuárias.

Dentre os benefícios de âmbito municipal, são oferecidos por diversas prefeituras de Mato Grosso isenção ou redução dos seguintes tributos municipais pelo período de 10 anos:

- IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana;
- ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza;
- Taxa de Licença para Funcionamento;
- Taxas de Licença para Execução, Vistoria Parcial ou Final de Obras.

A partir da abordagem sobre as políticas industriais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, verificou-se que as mesmas são baseadas principalmente na concessão de benefícios fiscais para a ampliação e instalação de indústrias. As duas Unidades Federativas dispõem ainda das mesmas linhas de financiamentos de origem federal direcionados à indústria, estes consistem no FCO Empresarial, FAT Integrar Empresarial e linhas de crédito do BNDES. Além disso, possuem os mesmos benefícios no âmbito municipal.

Verificou-se ainda que em Mato Grosso, a partir do ano de 1998, a política de incentivos fiscais passou a ser direcionada para alguns setores em particular, tais como algodão, madeira, café, couro, leite, mineração e arroz. Nesse sentido foram instituídos Programas específicos: PROALMAT - Indústria; PROMADEIRA; PROCAFÉ – Indústria; PRÓCOURO; PRÓLEITE – Indústria; PROMINERAÇÃO e PROARROZ/MT – Indústria. Paralelamente não se identificaram em Mato Grosso do Sul, Programas industriais direcionados a segmentos específicos.

Com relação às instituições responsáveis pela execução da política industrial nas referidas unidades federativas, em Mato Grosso do Sul a política industrial é executada pela SEMAGRO, uma Secretaria de Estado que agrupa um conjunto de pastas (Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar) e tem no seu organograma a Superintendência de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo, que se constitui no órgão responsável pelo setor industrial. Já em Mato Grosso, a política industrial é executada pela SEDEC, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, entretanto a diferença entre as referidas secretarias está na nomenclatura, pois ao se observar o organograma da SEDEC, verificou-se que esta também agrupa um conjunto de pastas (Empreendedorismo e Investimento, Agricultura, Indústria e Comércio, Turismo). A diferença é que esta secretaria possui uma Superintendência específica de Política Industrial.

### 4.3. Análise comparativa da atividade industrial de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso

Nesta seção faz-se uma análise comparativa da atividade industrial de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, através da utilização de dados secundários, com ênfase para a evolução das atividades industriais no período delimitado para estudo (2000 a 2015). Para isso, construiu-se uma análise dessa evolução a partir das seguintes variáveis: número de estabelecimentos do setor industrial e empregos; Valor da Transformação Industrial (VTI); Produto Interno Bruto (PIB); exportações totais por fator agregado.

Na Tabela 5, elencou-se através de consulta ao banco de dados da RAIS/CAGED, o número de estabelecimentos industriais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso no período de 2000 a 2015, para observar a evolução dessa variável no referido período. Verificou-se que o número total de estabelecimentos industriais das referidas Unidades da Federação, apresentaram um crescimento constante no período pesquisado. Com relação ao estado de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, no período de 2000 a 2015 houve um aumento de 58,99% e 60,14%, respectivamente, no número total de estabelecimentos industriais.

**Tabela 5 - Número de Estabelecimentos Industriais no MS e MT - 2000 a 2015**

Ano	Atividade Industrial conforme classificação do IBGE									
	Mato Grosso do Sul					Mato Grosso				
	Ext. Min.	Ind. de Transf.	SIUP*	Construção Civil	Total	Ext. Min.	Ind. de Transf.	SIUP	Construção Civil	Total
2000	73	1.943	133	1.011	3.160	84	3.412	49	1.095	4.640
2001	79	2.001	139	1.050	3.269	88	3.667	86	1.154	4.995
2002	87	2.126	141	1.226	3.580	97	3.855	101	1.228	5.281
2003	83	2.274	134	1.196	3.687	129	3.998	102	1.218	5.447
2004	116	2.400	144	1.225	3.885	138	4.261	120	1.416	5.935
2005	118	2.469	161	1.159	3.907	145	4.403	129	1.498	6.175
2006	125	2.585	159	1.160	4.029	150	4.498	143	1.567	6.358
2007	127	2.658	128	1.308	4.221	160	4.657	159	1.748	6.724
2008	129	2.809	121	1.692	4.751	192	5.071	188	2.376	7.827
2009	113	2.970	143	1.897	5.123	194	5.407	197	2.628	8.426
2010	100	3.160	150	2.065	5.475	219	5.504	207	3.196	9.126
2011	105	3.461	177	2.376	6.119	234	5.902	214	3.687	10.037
2012	106	3.651	196	2.661	6.614	228	6.169	242	4.007	10.646
2013	103	3.900	209	2.800	7.012	264	6.425	250	4.459	11.398
2014	123	4.085	221	3.054	7.483	275	6.570	248	4.729	11.822
2015	118	4.213	231	3.144	7.706	273	6.596	267	4.507	11.643

\*SIUP – Serviço Industrial de Utilidade Pública

Fonte: RAIS/CAGED/MTE (consulta em outubro de 2017)/ Elaborado pela autora

De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a atividade indústria nas Contas Regionais é constituída pelos segmentos: Extrativa Mineral, Indústria de

Transformação, Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP) e Construção Civil. Dessa forma, verificou-se que na comparação dos anos de 2000 e 2015, os referidos segmentos obtiveram os seguintes percentuais de crescimento no número de estabelecimentos industriais:

- **Estado de Mato Grosso do Sul** - Extrativa Mineral (61,64%); SIUP (73,68%); Indústria de Transformação (116,82%) e Construção Civil (210,97%);
- **Estado de Mato Grosso** - Indústria de Transformação (93,31%); Extrativa Mineral (225%); Construção Civil (311,59%) e SIUP (444,89%).

A partir desses dados, verificou-se que o segmento da construção civil se destacou no período de 2000 a 2015 com relação ao número de estabelecimentos industriais, em MS com o maior percentual de crescimento em relação aos demais segmentos da indústria (210,97%), e no MT com o segundo maior percentual de crescimento (311,59%). Mato Grosso apresentou ainda expressivo crescimento no número de estabelecimentos industriais do segmento SIUP, que ficou em primeiro lugar com um percentual de (444,89%). No MS o segmento da Indústria de Transformação, obteve um percentual de crescimento de (116,82%) e ocupou o segundo lugar em relação aos demais segmentos da indústria estadual, de forma divergente, o estado de MT obteve percentual de crescimento de (93,31%) e ocupou apenas o quarto lugar.

Na Tabela 6, estão representados os dados referentes à variável (Valor da Transformação Industrial – VTI), do estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2000 a 2015. O VTI corresponde à diferença entre o Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI) e o Custo com as Operações Industriais (COI).

**Tabela 6 - Valor da Transformação Industrial - VTI (Mil Reais) de Mato Grosso do Sul - 2000 a 2015**

(continua)

Mato Grosso do Sul (MS)																
Indústrias extrativas TOTAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	54.963	56.717	99.843	120.229	120.561	154.190	219.966	200.609	502.962	241.769	649.141	639.766	817.584	1.072.230	1.222.603	651.038
Indústrias de transformação/ Atividade (CNAE e CNAE 2.0)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	503.956	648.542	939.931	1.921.789	2.075.477	1.770.936	1.868.980	1.977.113	2.340.156	2.268.371	2.694.117	3.574.616	4.228.368	5.079.253	5.793.244	4.833.718
Fabricação de produtos do fumo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	165	357	X	X
Fabricação de produtos têxteis	6.820	26.641	42.401	53.320	55.605	78.846	68.799	80.111	41.989	63.466	91.340	179.233	195.219	282.939	222.111	149.782
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	18.901	34.849	33.409	30.465	46.934	62.000	78.923	66.185	114.409	129.074	238.397	367.887	583.699	551.170	380.837	344.560
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	21.508	61.385	99.010	88.845	68.962	87.265	82.675	86.658	115.235	106.970	158.781	157.387	216.110	314.750	394.142	314.087
Fabricação de produtos de madeira	23.149	36.490	50.837	72.556	96.884	74.197	56.739	38.521	34.427	25.421	68.534	36.763	34.987	43.707	62.759	55.240
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	1.536	8.493	883	52.721	30.662	37.788	27.986	46.962	54.385	472.216	986.594	940.991	1.136.452	1.161.464	1.348.131	418.140
Edição, impressão e reprodução de gravações	18.372	22.429	30.852	29.147	28.377	31.679	34.125	44.792	23.346	31.138	32.422	35.136	39.132	33.424	40.251	25.069
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	68.448	85.745	49.412	88.164	92.978	191.996	216.916	249.593	240.645	500.995	764.022	904.063	1.200.902	1.422.968	1.628.833	2.311.765
Fabricação de produtos químicos	4.450	7.190	14.252	46.013	42.314	48.769	92.185	160.212	89.621	73.044	121.065	160.345	130.518	210.028	328.789	331.363
*Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos									1.393	4.501	4.085	X	20.387	23.840	16.820	31.362
Fabricação de artigos de borracha e plástico	12.497	6.136	13.623	18.444	13.683	18.709	23.808	23.403	42.600	119.010	123.477	163.602	143.440	156.738	154.981	156.389
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	81.105	94.842	108.731	95.590	119.724	85.412	58.870	118.511	126.579	118.619	185.282	261.067	360.695	376.437	348.871	333.511
Metalurgia	6.543	13.314	19.329	33.818	72.290	85.536	76.446	86.284	113.258	56.880	142.545	75.817	175.398	254.305	308.172	193.104
Fabricação de produtos de metal - exceto máquinas e equipamentos	3.946	3.796	6.189	9.642	14.024	22.938	60.623	53.855	89.573	133.841	195.212	284.385	221.852	280.176	336.533	257.941

**Tabela 6 - Valor da Transformação Industrial - VTI (Mil Reais) de Mato Grosso do Sul - 2000 a 2015**

(conclusão)

<b>Indústrias de transformação/ Atividade (CNAE e CNAE 2.0)</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Fabricação de máquinas e equipamentos	3.610	5.756	9.258	11.486	11.362	39.349	32.290	39.995	58.902	77.381	256.090	273.959	257.924	432.099	639.320	468.457
*Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos									2.591	2.418	1.383	2.855	2.051	9.090	X	3.580
Fabricação de máquinas p/ escritório e equipamentos de informática	X	X	X	X	X	305	1.337	X								
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.187	1.928	2.359	5.224	13.835	11.284	14.943	20.842	28.746	15.136	30.178	50.073	74.732	115.538	61.703	53.941
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	363	1.172	405	237	209	166	X	164								
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	X	X	80	108	109	631	399	387								
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	2.182	2.644	3.770	5.054	6.568	10.310	15.812	17.945	32.057	22.089	24.584	35.736	43.537	33.578	29.032	12.261
Fabricação de outros equipamentos de transporte	1.059	1.206	1.182	2.287	1.857	1.949	4.792	4.801	X	X	X	1.712	1.539	1.849	186	X
Fabricação de móveis e indústrias diversas	3.675	7.961	8.572	23.863	134.683	14.050	26.037	31.662	33.123	28.072	39.766	51.622	59.933	165.652	94.379	89.806
*Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos									30.475	39.921	33.044	52.153	65.563	127.887	85.912	83.316
<b>TOTAL</b>	<b>783.307</b>	<b>1.070.519</b>	<b>1.434.485</b>	<b>2.588.773</b>	<b>2.824.253</b>	<b>2.674.115</b>	<b>2.842.685</b>	<b>3.147.996</b>	<b>3.615.209</b>	<b>4.291.175</b>	<b>6.193.434</b>	<b>7.616.819</b>	<b>9.192.603</b>	<b>11.077.249</b>	<b>12.276.934</b>	<b>10.467.392</b>

Fonte: PIA/IBGE - Valores nominais (consulta em outubro de 2017)/Elaborado pela autora

\* A partir do ano de 2008 o IBGE implementou a versão 2.0 da CNAE

De acordo com a Tabela 6, com relação às indústrias extrativas, verificou-se no período de 2000 a 2008, elevações (com pequena redução no ano de 2007) no valor da transformação industrial. No ano de 2009, ocorreu uma redução acentuada no VTI das indústrias extrativas de MS, perfazendo um percentual de 51,93%. O período de 2010 a 2014 apresenta um crescimento elevado e contínuo no VTI das indústrias extrativas, que aumentou de 649.141 (em 2010) para 1.222.603 (em 2014), representando um percentual de 88,34%. Dessa forma, em um período de 05 (cinco) anos, o valor da transformação industrial das indústrias extrativas de Mato Grosso do Sul, quase que dobrou. Entretanto, no ano de 2015, verificou-se uma redução significativa no VTI, de 46,74%.

Com referência ao VTI das indústrias de transformação de Mato Grosso do Sul, no período estudado (2000 a 2015), verificou-se que: a fabricação de produtos alimentícios e bebidas lideraram em termos de valor da transformação industrial, com um total de R\$ 42.518.567 (em Mil Reais), representando um percentual de 51,79% da soma geral do VTI das indústrias de transformação de MS. Por conseguinte, a soma do VTI das demais indústrias de transformação de MS, totalizou o valor de R\$ 39.578.381 (em Mil Reais), representando um percentual de 48,20%. Com efeito, esses dados evidenciam o expressivo domínio da indústria de alimentos e bebidas no Mato Grosso do Sul no período de 2000 a 2015. Este segmento está voltado para o beneficiamento da produção primária, que vem da cadeia dos complexos de grãos, carnes, leite e demais produtos agropecuários e derivados.

Conforme o valor total de transformação industrial no período de 2000 a 2015 representaram-se na Tabela 7, as atividades industriais ordenadas de acordo com o maior VTI para o menor no referido período.

**Tabela 7 – Valor Total da Transformação Industrial (Mil Reais) de MS no período de 2000 a 2015**

<b>Ord.</b>	<b>Indústrias de transformação/ Atividade (CNAE e CNAE 2.0)</b>	<b>Total VTI 2000 a 2015</b>
1º	Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	42.518.567
2º	Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	10.017.445
3º	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	6.725.404
4º	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	3.081.699
5º	Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	2.873.846
6º	Fabricação de máquinas e equipamentos	2.617.238
7º	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	2.373.770
8º	Fabricação de produtos de metal - exceto máquinas e equipamentos	1.974.526
9º	Fabricação de produtos químicos	1.860.158
10º	Metalurgia	1.713.039
11º	Fabricação de produtos têxteis	1.638.622
12º	Fabricação de artigos de borracha e plástico	1.190.540
13º	Fabricação de móveis e indústrias diversas	812.856



14º	Fabricação de produtos de madeira	811.211
15º	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	518.271
16º	Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	501.649
17º	Edição, impressão e reprodução de gravações	499.691
18º	Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	297.159
19º	Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	102.388
20º	Fabricação de outros equipamentos de transporte	24.419
21º	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	22.585
22º	Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	2.716
23º	Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	1.714
24º	Fabricação de máquinas p/ escritório e equipamentos de informática	1.642
25º	Fabricação de produtos do fumo	522

Fonte: PIA/IBGE – Valores nominais (consulta em outubro de 2017)/Elaborado pela autora

A partir dos dados das Tabelas 6 e 7, verificou-se que as atividades industriais fundamentadas na exploração de recursos naturais são dominantes no estado de Mato Grosso do Sul. Historicamente o território sul-matogrossense beneficia-se de vantagens comparativas, atreladas principalmente a exploração de recursos naturais, e essa condição se mantém até os dias atuais. Embora a fabricação de produtos químicos tenha apresentado um crescimento significativo no período de 2000 a 2015 (98, 657%), conforme já mencionado na Revisão de Literatura, de acordo com Ferreira (2016) esse crescimento foi influenciado principalmente pela indústria de fertilizantes, que está notadamente relacionada à produção agrícola.

Na Tabela 8, estão representados os dados referentes à variável (Valor da Transformação Industrial – VTI), do estado de Mato Grosso, no período de 2000 a 2015.

**Tabela 8 - Valor da Transformação Industrial - VTI (Mil Reais) de Mato Grosso - 2000 a 2015**

(continua)

Mato Grosso (MT)																
Indústrias extrativas TOTAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	16.420	16.924	25.470	56.450	82.254	51.899	56.681	92.068	65.974	96.204	83.182	135.664	191.299	233.218	337.541	375.585
Indústrias de transformação/ Atividade (CNAE)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	590.995	1.085.182	1.193.350	2.043.220	3.818.626	4.744.964	3.025.758	2.789.843	4.236.275	4.905.199	6.278.776	8.237.810	10.640.919	10.786.435	10.508.565	10.645.944
Fabricação de produtos do fumo	X	X	X	447	327	442	185	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fabricação de produtos têxteis	18.249	32.094	19.549	16.360	26.144	36.160	8.190	117.341	96.216	107.720	210.319	87.990	210.756	231.230	176.925	137.691
Confeção de artigos do vestuário e acessórios	2.014	3.626	6.070	8.384	5.867	4.982	7.658	8.274	10.794	11.889	22.291	20.189	27.569	31.958	36.550	73.835
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	15.481	24.805	43.383	68.513	45.897	46.973	72.958	73.980	51.299	97.305	80.086	96.976	96.488	123.674	121.018	160.027
Fabricação de produtos de madeira	319.355	242.676	339.462	446.444	524.480	387.405	363.717	524.248	603.710	726.390	664.858	596.536	536.890	619.912	642.275	453.641
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	410	774	883	1.046	3.199	2.324	1.069	972	3.888	4.156	5.813	9.833	9.438	9.585	8.257	19.660
Edição, impressão e reprodução de gravações	19.031	24.550	15.470	19.756	16.825	35.532	39.706	26.657	18.943	22.187	28.579	30.993	88.091	77.039	81.405	65.726
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	181.334	229.302	116.214	287.775	229.925	278.307	198.841	152.832	244.088	628.205	698.526	351.822	547.914	626.866	808.373	954.732
Fabricação de produtos químicos	11.844	51.103	68.464	162.750	179.414	134.345	195.294	417.071	612.465	353.538	423.457	561.426	782.108	800.713	852.689	990.136
*Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos									X	X	X	X	X	X	X	X
Fabricação de artigos de borracha e plástico	17.734	23.130	24.461	58.594	40.921	45.335	111.922	99.624	156.522	181.552	249.821	249.409	197.487	260.041	240.531	324.795
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	69.313	71.093	124.026	184.151	185.821	112.756	189.709	243.666	293.528	267.150	302.945	350.686	428.447	475.116	633.262	484.578
Metalurgia	9.330	10.409	11.051	12.678	16.012	32.924	90.552	106.418	81.466	139.199	70.146	62.340	85.317	147.667	92.843	131.539
Fabricação de produtos de metal - exceto máquinas e equipamentos	29.550	40.838	38.095	40.639	62.359	69.797	56.433	123.655	163.076	290.624	156.725	232.326	277.895	222.400	208.959	248.942

**Tabela 8 - Valor da Transformação Industrial - VTI (Mil Reais) de Mato Grosso 2000 a 2015**

(conclusão)

<b>Indústrias de transformação/ Atividade (CNAE)</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
*Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos									X	3.351	747	1.498	1.566	1.138	478	1.890
Fabricação de máquinas e equipamentos	2.012	2.740	4.955	10.149	11.814	18.132	12.162	19.222	29.688	140.729	22.214	31.995	59.036	89.526	68.461	60.802
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	X	X	X	X	X	1.316	1.475	1.817								
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.828	1.710	1.862	4.252	11.965	16.901	26.997	17.171	16.088	13.187	18.408	19.030	28.419	41.063	13.678	44.875
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	X	X	325	X	X	2.309	X	X								
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	X	X	X	470	492	1.061	1.342	460								
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	5.080	9.103	6.534	7.759	6.723	7.476	5.267	8.209	11.464	11.143	14.717	17.949	24.020	18.132	28.205	17.044
Fabricação de outros equipamentos de transporte	128	X	387	1.865	327	1.171	632	691	4.469	X	X	3.192	4.208	2.544	10.429	27.373
Fabricação de móveis e indústrias diversas	9.783	17.282	12.835	22.111	27.296	41.494	72.296	50.442	55.173	68.591	84.021	93.779	91.076	127.828	161.246	147.439
*Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos									16.401	16.003	24.563	34.024	38.027	68.595	50.140	75.055
<b>TOTAL</b>	<b>1.303.471</b>	<b>1.870.417</b>	<b>2.027.376</b>	<b>3.397.363</b>	<b>5.214.434</b>	<b>6.022.106</b>	<b>4.482.163</b>	<b>4.782.593</b>	<b>6.705.553</b>	<b>7.988.118</b>	<b>9.357.012</b>	<b>11.089.803</b>	<b>14.175.671</b>	<b>14.761.462</b>	<b>14.744.289</b>	<b>15.065.724</b>

Fonte: PIA/IBGE – Valores nominais (consulta em outubro de 2017)/Elaborado pela autora

\* A partir do ano de 2008 o IBGE implementou a versão 2.0 da CNAE

De acordo com a Tabela 8, com relação às indústrias extrativas de Mato Grosso, verificou-se no período de 2000 a 2004, crescimento de 400,93% no valor da transformação industrial. Já no período 2005 a 2010, ocorreu significativa oscilação no VTI das indústrias extrativas, que pode ser evidenciado ao comparar o VTI em relação ao ano anterior:

- **2005** - redução de 51,93% no VTI em relação ao ano anterior (2004);
- **2006** - alta de 9,21% no VTI, em relação ao ano anterior (2005);
- **2007** - alta significativa de 62,43% no VTI, em relação ao ano anterior (2006);
- **2008** - redução de 28,34% no VTI em relação ao ano anterior (2007);
- **2009** - alta significativa de 45,82% no VTI, em relação ao ano anterior (2008);
- **2010** - redução de 13,53% no VTI em relação ao ano anterior (2009).

No período de 2011 a 2015 apresentou um crescimento contínuo no VTI das indústrias extrativas, que aumentou de 135.664 (em 2011) para 375.585 (em 2015), representando um percentual de 176,84%. Dessa forma, em um período de 05 (cinco) anos, o valor da transformação industrial das indústrias extrativas de Mato Grosso, ultrapassou o dobro do valor anterior. Com referência ao o crescimento do valor total da transformação industrial dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso no período de 2000 e 2015, verificou-se que os dois estados obtiveram respectivamente um percentual de crescimento de 1.084,50% e 2.187,36%.

De acordo com o valor total de transformação industrial no período de 2000 a 2015, representaram-se na Tabela 9, as atividades industriais ordenadas de acordo com o maior VTI para o menor no referido período.

**Tabela 9 – Valor Total da Transformação Industrial (Mil Reais) de MT no período de 2000 a 2015**

<b>Ord.</b>	<b>Indústrias de transformação/ Atividade (CNAE e CNAE 2.0)</b>	<b>Total VTI 2000 a 2015</b>
1º	Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	85.531.861
2º	Fabricação de produtos de madeira	7.991.999
3º	Fabricação de produtos químicos	6.596.817
4º	Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	6.535.056
5º	Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	4.416.247
6º	Fabricação de artigos de borracha e plástico	2.281.879
7º	Fabricação de produtos de metal - exceto máquinas e equipamentos	2.262.313
8º	Fabricação de produtos têxteis	1.532.934
9º	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	1.218.863
10º	Metalurgia	1.099.891
11º	Fabricação de móveis e indústrias diversas	1.082.692

12°	Edição, impressão e reprodução de gravações	610.490
13°	Fabricação de máquinas e equipamentos	583.637
14°	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	322.808
15°	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	281.950
16°	Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	277.434
17°	Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	198.825
18°	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	81.307
19°	Fabricação de outros equipamentos de transporte	57.416
20°	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	10.668
21°	Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	4.608
22°	Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	3.825
23°	Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	2.634
24°	Fabricação de produtos do fumo	1.401
25°	Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	0

Fonte: PIA/IBGE – Valores nominais (consulta em outubro de 2017)/Elaborado pela autora

Com referência ao VTI das indústrias de transformação de Mato Grosso, no período estudado (2000 a 2015), verificou-se que: a fabricação de produtos alimentícios e bebidas lideraram em termos de valor da transformação industrial, com um total de R\$ 85.531.861 (em Mil Reais), representando um percentual de 69,54% da soma geral do VTI das indústrias de transformação de MT. Por conseguinte, a soma do VTI das demais indústrias de transformação de MT, totalizou o valor de R\$ 37.455.694 (em Mil Reais), representando um percentual de 30,45%. De maneira efetiva, esses dados evidenciam um domínio ainda maior da indústria de alimentos e bebidas no estado de Mato Grosso no período de 2000 a 2015.

Ao considerar que a matéria-prima transformada na indústria de alimentos e bebidas, provém das atividades agrícolas e pecuárias, constata-se o expressivo domínio dessas atividades no território mato-grossense. E assim como abordado na revisão de literatura, esse modelo econômico é concentrador de renda e de terra.

Além da análise do Valor da Transformação Industrial (VTI) no período de 2000 a 2015, analisou-se a variável emprego formal das atividades que compõem o setor industrial (extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública – SIUP e construção civil) no mencionado período. A análise da variável emprego formal permite avaliar as flutuações e a tendência, a médio e a longo prazos, do mercado de trabalho nas suas áreas de abrangência, constituindo um indicativo hábil dos efeitos da conjuntura econômica sobre esse mercado.

Nesse contexto, a Tabela 10 representa a evolução do emprego formal nas atividades da indústria dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso referente ao período de 2000 a 2015.

**Tabela 10 - Emprego formal na indústria de MS e MT - 2000 a 2015**

Atividade Industrial conforme classificação do IBGE												
Ano	Mato Grosso do Sul						Mato Grosso					
	Ext. Min.	Ind. de Transf.	SIUP	Construção Civil	Total Indústria/Ano	Part. no emprego total (%)	Ext. Min.	Ind. de Transf.	SIUP	Construção Civil	Total Indústria/Ano	Part. no emprego total (%)
2000	792	31.457	2.804	10.708	45.761	<b>15,27%</b>	812	52.193	2.446	11.686	67.137	<b>21,28%</b>
2001	783	33.506	2.723	13.266	50.278	<b>15,65%</b>	823	56.985	3.064	12.418	73.290	<b>21,42%</b>
2002	878	39.939	2.905	12.925	56.647	<b>16,20%</b>	921	60.572	3.277	12.380	77.150	<b>20,35%</b>
2003	1.049	42.400	2.619	11.996	58.064	<b>15,90%</b>	1.357	63.701	3.250	13.033	81.341	<b>19,64%</b>
2004	1.193	47.786	2.772	13.775	65.526	<b>16,73%</b>	1.525	71.260	3.577	15.848	92.210	<b>19,51%</b>
2005	1.379	49.095	2.922	14.873	68.269	<b>16,29%</b>	1.714	69.312	3.385	13.349	87.760	<b>17,91%</b>
2006	1.601	53.141	3.023	14.525	72.290	<b>16,48%</b>	1.944	77.651	3.612	15.273	98.480	<b>19,01%</b>
2007	1.855	65.257	2.758	21.018	90.888	<b>19,25%</b>	2.650	86.174	3.607	24.844	117.275	<b>20,52%</b>
2008	1.898	68.130	2.825	24.546	97.399	<b>19,58%</b>	2.213	89.060	4.090	27.898	123.261	<b>20,87%</b>
2009	1.818	75.851	2.834	22.799	103.302	<b>19,73%</b>	2.335	90.567	4.342	27.906	125.150	<b>20,11%</b>
2010	1.894	81.096	3.030	27.707	113.727	<b>20,28%</b>	2.764	92.928	5.065	33.437	134.194	<b>20,44%</b>
2011	2.367	85.105	3.344	31.096	121.912	<b>20,39%</b>	3.241	98.071	5.167	36.988	143.467	<b>20,22%</b>
2012	2.634	94.472	4.656	32.647	134.409	<b>21,78%</b>	3.810	97.675	5.603	46.436	153.524	<b>20,62%</b>
2013	2.836	95.761	5.333	37.219	141.149	<b>22,21%</b>	4.304	108.661	5.745	48.256	166.966	<b>21,06%</b>
2014	2.838	96.548	5.985	29.312	134.683	<b>20,61%</b>	3.894	105.118	6.110	47.203	162.325	<b>20,18%</b>
2015	2.563	91.871	5.769	25.032	125.235	<b>19,40%</b>	3.455	98.090	6.275	40.041	147.861	<b>18,46%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>28.378</b>	<b>1.051.415</b>	<b>56.302</b>	<b>343.444</b>	<b>1.479.539</b>	—	<b>37.762</b>	<b>1.318.018</b>	<b>68.615</b>	<b>426.996</b>	<b>1.851.391</b>	—

Fonte: RAIS/CAGED/MTE (consulta realizada em outubro de 2017)/ Elaborado pela autora

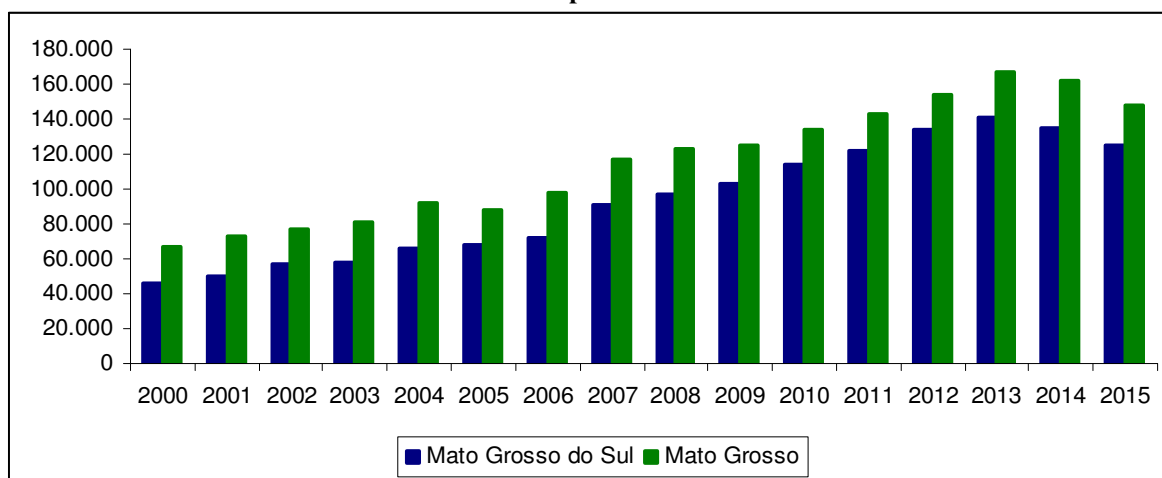
De acordo com os dados da Tabela 10, verificou-se que, com relação aos anos de 2000 e 2015, o estado de Mato Grosso do Sul, apresentou crescimento de 221,63% no número de empregos formais na atividade extrativa mineral; 192,05% na indústria de transformação; 133,76% na construção civil e 105,74% no serviço industrial de utilidade pública. Já o estado de Mato Grosso, apresentou crescimento de 325,49% no número de empregos formais na atividade extrativa mineral; 242,64% na construção civil; 156,54% no serviço industrial de utilidade pública e 87,93% na indústria de transformação. A partir disso, evidenciou-se que em MS e MT, na comparação dos anos de 2000 e 2015, a atividade extrativa mineral ficou em primeiro lugar com o maior crescimento no número de empregos formais. Contudo, nas demais atividades da indústria, os referidos estados diferiram, ou seja, em Mato Grosso do Sul a indústria de transformação ficou em segundo lugar; a construção civil em terceiro e por último, o serviço industrial de utilidade pública. Já no estado de Mato Grosso, a atividade construção civil ficou em segundo lugar; o serviço industrial de utilidade pública em terceiro, e a indústria de transformação ficou apenas em quarto lugar, com referência ao número de empregos formais.

Com referência a participação dos empregos formais da indústria de Mato Grosso do Sul no total de empregos formais, verificou-se que no período de 2000 a 2013, o percentual de participação dos empregos formais do setor industrial manteve um crescimento, exceto nos anos de 2003 (que houve redução de 0,3% em relação ao ano anterior – 2002) e 2005 (que houve redução de 0,44% em relação ao ano anterior – 2004). Já nos anos de 2014 e 2015 foram registradas reduções mais acentuadas ao comparar-se com o ano de 2013 em que o percentual de participação ainda mantinha-se em alta. Conforme os dados da Tabela 8, os anos de 2014 e 2015 apresentaram respectivamente, reduções de 1,6% e 2,81% em comparação ao ano de 2013, na participação do emprego formal industrial no emprego formal total.

Paralelamente, em Mato Grosso, verificou-se que no período de 2000 a 2015, o percentual de participação dos empregos formais do setor industrial no emprego formal total, apresentou pequena alta de 0,14% no ano de 2001 em comparação ao ano anterior de 2000. Já no período de 2002 a 2015, ocorreu redução nos percentuais de participação do emprego formal industrial em comparação aos percentuais dos anos de 2000 e 2001.

O Gráfico 1 representa a evolução no total de empregos formais na indústria de Mato Grosso do Sul e de Mato Grosso no período de 2000 a 2015.

**Gráfico 1 – Evolução no total de empregos formais na indústria dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso no período de 2000 a 2015**



Fonte: RAIS/CAGED/MTE (consulta em outubro de 2017)/ Elaborado pela autora

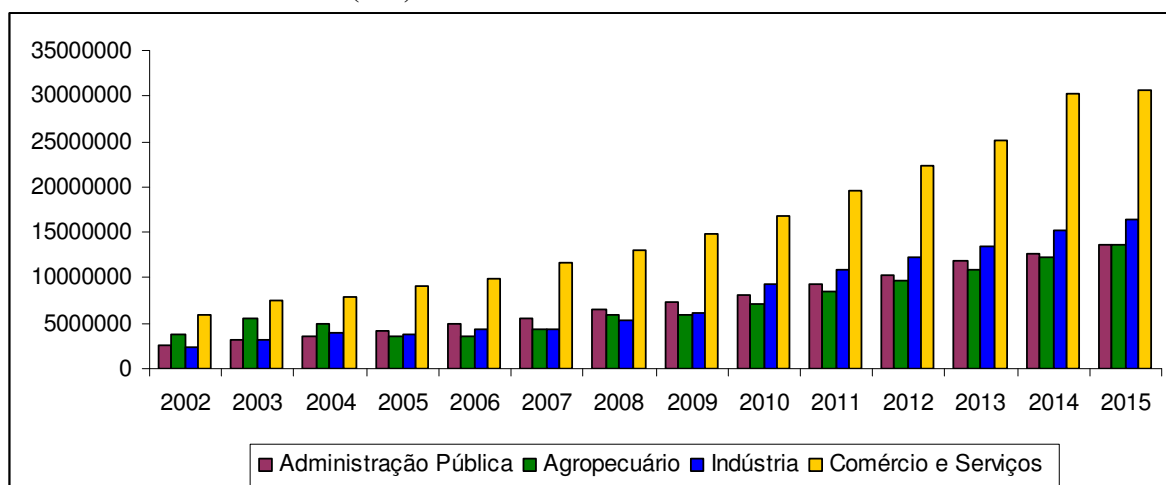
Conforme o Gráfico 1, verificou-se que no período de 2000 a 2015, a evolução no total de empregos formais na indústria do estado de Mato Grosso do Sul obteve o percentual de 173,67%, e no estado de Mato Grosso, percentual de 120,23%. Notou-se ainda, que de forma semelhante, as duas Unidades da Federação apresentaram redução no número de empregos formais na indústria, nos anos de 2014 e 2015.

Nesse contexto, é relevante destacar que o Brasil enfrenta uma crise econômica e política desde o ano de 2014. Conforme dados do IBGE, os sinais de que o país entraria em recessão, já foram percebidos em 2014, quando o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi de apenas 0,4 %. Em 2015, a economia se contraiu em 3,8%, e tornou-se a pior recessão desde 1990. Porém, em 2016, o PIB teve outra queda importante, o que fez com que a recessão se tornasse a pior da história.

Outra variável importante para o estudo da atividade econômica dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso é o Produto Interno Bruto (PIB), que representa o crescimento econômico. O PIB é a soma de todos os serviços e bens produzidos num período (mês, semestre, ano) em um determinado lugar (país, estado, cidade, continente) e é expresso em valores monetários (no caso do Brasil em Reais). Por conseguinte, representou-se através dos gráficos, o PIB dos setores da economia (Administração Pública, Agropecuária, Comércio e Serviços e Indústria) dos estados de MS e MT no período de 2002 a 2015, para analisarmos a evolução na produção de riquezas dos referidos estados, bem como o desempenho do setor industrial que é o foco dessa pesquisa.



**Gráfico 2 – Evolução da participação dos setores da economia na composição do Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso do Sul – 2002 a 2015**



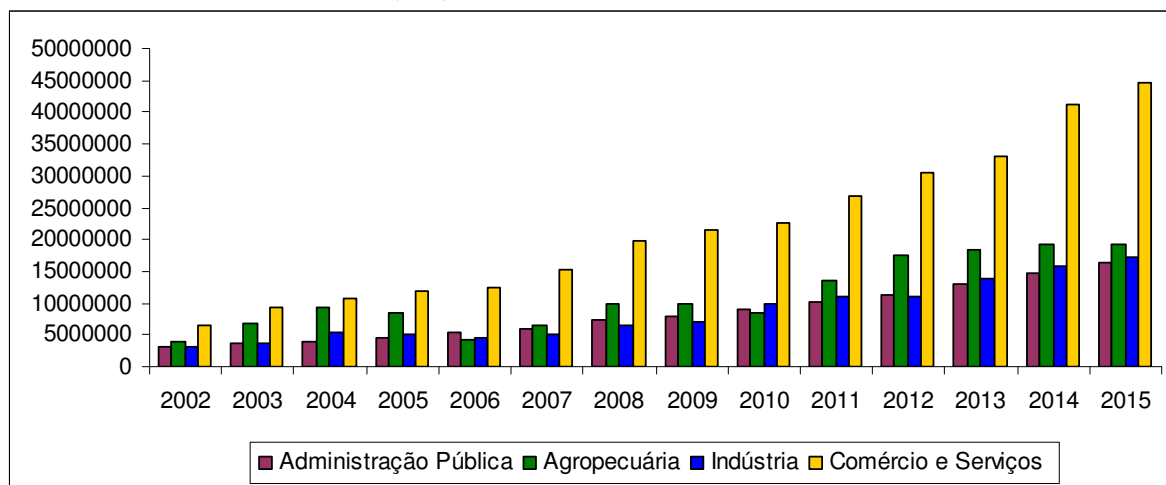
Fonte: IBGE (consulta em janeiro de 2018)/ Elaborado pela autora

A partir dos dados do Gráfico 2, verificou-se que no estado de Mato Grosso do Sul, o Setor Industrial obteve o maior crescimento no comparativo entre os anos de 2002 e 2015, com um percentual de 578,26%; na sequência ficaram os Setores de Comércio e Serviços com 423,66%; Administração Pública com 416,30% e por último, o agropecuário com 268,34%.

Com referência à participação do Setor de Comércio e Serviços na composição do PIB estadual, verificou-se que este se manteve em primeiro lugar, bem como nos anos precedentes, com uma participação no ano de 2015 de 41,27%; o Setor Industrial ficou em segundo lugar com participação de 22,03%. Observou-se ainda que, a partir do ano de 2010 o Setor industrial vem se mantendo em segundo lugar na composição do PIB estadual. No ano de 2015 o Setor Agropecuário obteve participação de 18,36%, na composição do PIB, seguido da Administração Pública com participação de 18,33%. Notou-se ainda que, o Setor Agropecuário apresentou redução de 6,99% na participação do PIB total do estado de Mato Grosso do Sul, ao considerarem-se os anos de 2002 e 2015 em que obteve respectivamente os percentuais de 25,35% e 18,36%.

Com base nos dados do Gráfico 3, verificou-se que o estado de Mato Grosso apresentou os seguintes percentuais de crescimento no comparativo entre os anos de 2002 e 2015: o Setor de Comércio e Serviços obteve o maior crescimento, com um percentual de 580,59%; na sequência ficaram os Setores Industrial, com 462,40%; Administração Pública com 439,79% e por último o Agropecuário com 376,64%.

**Gráfico 3 – Evolução da participação dos setores da economia na composição do Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso – 2002 a 2015**



Fonte: IBGE (consulta em janeiro de 2018)/ Elaborado pela autora

No que concerne à participação dos setores da economia na composição do PIB de Mato Grosso, o Setor de Comércio e Serviços manteve-se em primeiro lugar, assim como nos anos anteriores, apenas com variações nos percentuais de participação: no período de 2002 a 2005 com participações acima de 35% e no período de 2006 a 2015 com participações acima de 42%. No ano de 2015 o Setor Agropecuário obteve participação de 19,80%, na composição do PIB, seguido da Indústria com participação de 17,55% e Administração Pública com 16,87%. Notou-se ainda que, os Setores Agropecuário, Industrial e Administração Pública, apresentaram redução de 4,45%, 0,67% e 1,38%, respectivamente, na composição do PIB total de Mato Grosso, ao considerarem-se os anos de 2002 e 2015.

Com base na evolução da participação dos setores da economia na composição do PIB de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso no período de 2002 a 2015, verificou-se que as duas Unidades Federativas apresentam maior participação do Setor de Comércio e Serviços. Contudo, com relação à participação do Setor Industrial, observou-se que no Mato Grosso do Sul, apresentou uma média de participação na composição do PIB de 19,65%, paralelamente Mato Grosso apresentou uma média de 17,03%. Dessa forma, Mato Grosso do Sul, apresentou uma média de participação do Setor Industrial na composição do PIB, 2,62% maior que Mato Grosso. Ao observar o percentual de crescimento do Setor Industrial no comparativo entre os anos de 2002 e 2015, Mato Grosso do Sul apresentou um percentual de crescimento de 578,26%, enquanto que Mato Grosso, 462,40%.

De acordo com a perspectiva Cepalina e de Celso Furtado, no longo prazo os países especializados na exportação de matérias-primas (como o Brasil) padecem com a

deterioração dos termos de troca, conforme já abordado anteriormente. Nesse sentido, essa perspectiva pode ser aplicada também para explicar as dinâmicas de exportações de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, Unidades Federativas que historicamente apresentam uma pauta de exportações concentrada em produtos básicos (aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração).

Por conseguinte, a análise dos dados referentes às exportações por fator agregado de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, no período de 2000 a 2015, possibilitará observar a evolução, e principalmente, se ocorreram alterações quanto ao total de produtos exportados: básicos e industrializados, ou seja, se ao longo do referido período os produtos industrializados ampliaram sua participação na pauta de exportações das mencionadas unidades federativas (Tabela 11).

Tabela 11 - Exportações por fator agregado<sup>56</sup> (US\$ 1.000 FOB) de MS e MT - 2000 a 2015

Ano	Mato Grosso do Sul					Mato Grosso				
	Básicos	Industrializados (A+B)	Semimanufaturados (A)	Manufaturados (B)	Total Exportado	Básicos	Industrializados (A+B)	Semimanufaturados (A)	Manufaturados (B)	Total Exportado
2000	204.139	49.045	19.461	29.584	253.184	871.037	160.879	93.518	67.361	1.031.916
2001	406.543	67.104	35.825	31.279	473.647	1.222.929	172.626	95.202	77.424	1.395.555
2002	296.477	87.762	49.261	38.501	384.239	1.535.710	259.594	171.223	88.371	1.795.304
2003	369.237	129.102	73.413	55.689	498.339	1.817.346	368.812	264.925	103.887	2.186.158
2004	435.204	209.550	141.912	67.638	644.754	2.562.214	540.291	381.800	158.491	3.102.505
2005	880.866	268.255	185.599	82.656	1.149.121	3.477.761	673.850	495.164	178.686	4.151.611
2006	730.403	273.337	207.954	65.383	1.003.740	3.710.325	623.141	367.362	255.779	4.333.466
2007	994.777	300.630	238.461	62.169	1.295.407	4.382.153	748.708	426.708	321.999	5.130.861
2008	1.691.621	401.713	326.436	75.277	2.093.335	6.892.697	919.649	643.951	275.698	7.812.346
2009	1.337.687	599.215	503.951	95.263	1.936.902	7.711.834	715.035	572.895	142.140	8.426.869
2010	1.916.305	1.041.971	853.825	188.146	2.958.276	7.715.784	746.422	607.920	138.502	8.462.206
2011	2.443.236	1.471.022	1.280.468	190.554	3.914.258	10.240.069	859.454	693.806	165.648	11.099.523
2012	2.647.522	1.563.133	1.357.512	205.621	4.210.655	12.872.156	992.803	791.186	201.617	13.864.959
2013	3.391.806	1.864.181	1.717.214	146.967	5.255.987	14.903.775	912.176	755.370	156.806	15.815.951
2014	3.527.727	1.717.452	1.606.407	111.045	5.245.179	14.084.385	712.293	586.245	126.049	14.796.678
2015	3.096.050	1.638.751	1.506.744	132.007	4.734.802	12.473.935	596.979	464.257	132.722	13.070.913
<b>Total Geral</b>	<b>24.369.600</b>	<b>11.682.223</b>	<b>10.104.443</b>	<b>1.577.779</b>	<b>36.051.825</b>	<b>106.474.110</b>	<b>10.002.712</b>	<b>7.411.532</b>	<b>2.591.180</b>	<b>116.476.821</b>

Fonte: MDIC – SECEX – Valores nominais (consulta em outubro de 2017)/ Reelaborado pela autora

<sup>56</sup> No acompanhamento das exportações e importações brasileiras por grau de elaboração do produto, o Brasil adota a classificação por fator agregado. Nesse conceito, as mercadorias são classificadas em produto básico ou industrializado, sendo este último grupo subdividido em semimanufaturado e manufaturado. Segundo o critério, os produtos básicos são aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração. São exemplos desse grupo minérios, produtos agrícolas (café em grão, soja em grão, carne *in natura*, milho em grão, trigo em grão, etc.). Já os produtos industrializados são os que sofreram transformação substantiva. Dentro desses últimos, os produtos semimanufaturados são aqueles que ainda não estão em sua forma definitiva de uso, quer final quer intermediário, pois deverão passar por outro processo produtivo para se transformarem em produto manufaturado (ex.: açúcar em bruto => açúcar refinado; óleo de soja em bruto => óleo de soja em refinado; produtos semimanufaturados de ferro/aço => laminados planos; celulose => papel, etc.). Essa classificação é utilizada no comércio exterior brasileiro desde meados dos anos 1960, e tem sido adotada para mensurar o grau de elaboração da pauta do País. A metodologia por fator agregado foi elaborada pelo Setor de Nomenclatura da área de estatística da antiga CACEX (Carteira de Comércio Exterior), do Banco do Brasil, órgão responsável na época pela administração do comércio exterior brasileiro. Teve por referência classificação baseada na fusão dos critérios do INTAL - Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (1966-67) e da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento-1965), com adaptações. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/FAT\\_CON.txt](http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/FAT_CON.txt)>. Acesso em: 05. Jan. 2018.

A partir dos dados da Tabela 11, ao comparar as exportações por fator agregado do estado de Mato Grosso do Sul referentes aos anos de 2000 e 2015, verificou-se que os produtos básicos obtiveram um crescimento de 1.416,63% no valor exportado, enquanto que os produtos industrializados obtiveram um percentual de crescimento de 3.241,32%. No ano de 2000 os produtos básicos respondiam por 80,62% do valor das exportações de Mato Grosso do Sul e os produtos industrializados por 19,37%. Ao longo de 15 (quinze) anos o valor das exportações de produtos básicos, se manteve com maior peso. Entretanto, houve redução no percentual de participação dos produtos básicos e aumento na participação dos produtos industrializados. Dessa forma, no ano de 2015, as exportações de produtos básicos corresponderam a 65,38%, e a de industrializados a 34,61% do valor das exportações de MS.

Como já foi abordado, o grupo de produtos industrializados subdivide-se em semimanufaturados e manufaturados, assim verificou-se que no ano de 2000 os produtos semimanufaturados responderam por 39,67% do valor das exportações de industrializados, e os manufaturados a 60,32%. Com o decorrer dos anos, as posições na pauta de exportações entre os referidos produtos se inverteram. Por conseguinte, os produtos semimanufaturados passaram a ter mais representatividade nas exportações dos produtos industrializados no estado de MS.

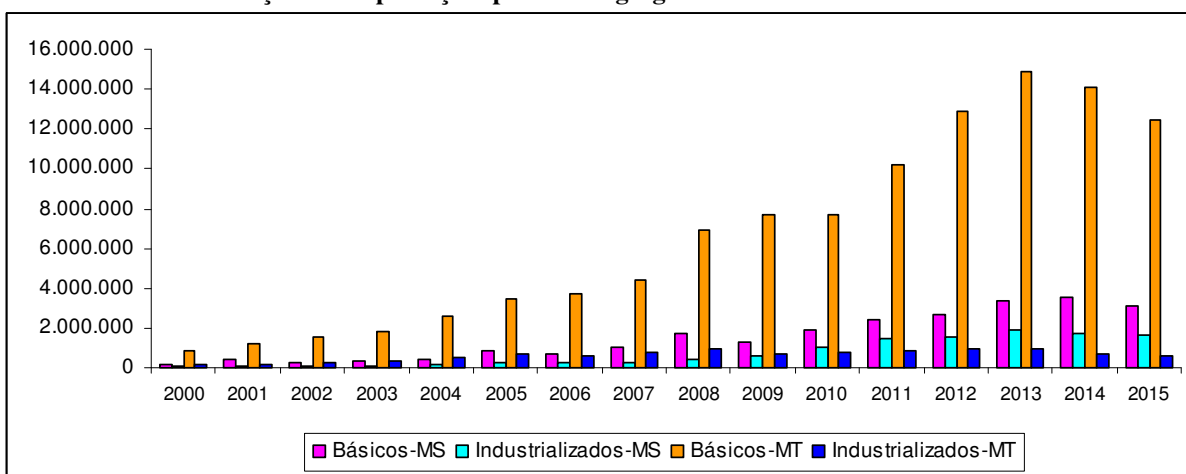
Nesse contexto, no ano de 2015, os produtos semimanufaturados representaram quase que a totalidade do valor das exportações de produtos industrializados, com um percentual de 91,94%, e os produtos manufaturados a apenas 8,05%. Esses dados evidenciam que a maior parte dos produtos industrializados exportados pelo estado de Mato Grosso do Sul, são semimanufaturados, ou seja, aqueles que sofreram alguma transformação, mais não estão em sua forma definitiva de uso, por isso não possuem alto valor agregado, já que deverão passar por outro processo produtivo para se transformarem em produto manufaturado. Paralelamente, os produtos manufaturados, que são aqueles que já sofreram uma transformação substantiva, possuem maior tecnologia, com alto valor agregado, respondem por uma pequena parcela na pauta de exportações de produtos industrializados de MS.

Com referência a exportação por fator agregado do estado de Mato Grosso nos anos de 2000 e 2015 verificou-se que os produtos básicos obtiveram um crescimento expressivo de 1.332,07% no valor das exportações, enquanto que os produtos industrializados obtiveram um percentual de crescimento de 371,07%. No ano de 2000 os produtos básicos respondiam por 84,40% do valor das exportações de Mato Grosso e os produtos industrializados a 15,59%. Ao longo do período estudado nessa pesquisa, o valor da exportação de produtos básicos de MT, aumentou, mantendo-se em primeiro lugar. Em contraposição, houve redução no

percentual de participação dos produtos industrializados. Assim, no ano de 2015, o valor das exportações de produtos básicos correspondeu a 95,43%, e a de industrializados, apenas a 4,56%.

Especificamente sobre os produtos industrializados, o Mato Grosso, obteve um percentual maior de participação dos produtos manufaturados no valor das exportações de industrializados em relação ao estado de Mato Grosso do Sul. No ano de 2000, verificou-se que os produtos semimanufaturados responderam por 58,12% do valor das exportações de industrializados, e os manufaturados a 41,87%, evidenciando um equilíbrio entre esses dois subgrupos nesse ano. Entretanto, com o passar dos anos, houve aumento no valor das exportações de produtos semimanufaturados, e redução na de produtos manufaturados. Dessa forma, no ano de 2015, os produtos semimanufaturados obtiveram um percentual de 77,76% no valor das exportações de industrializados, e os produtos manufaturados representaram 22,23%. No Gráfico 4, representou-se a evolução do valor das exportações de produtos básicos e industrializados dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, no período de 2000 a 2015.

**Gráfico 4 – Evolução das exportações por fator agregado dos estados de MS e MT - 2000 a 2015**



Fonte: MDIC - SECEX/ consulta em outubro de 2017/Elaborado pela autora

De acordo com o Gráfico 4, observou-se que no período de 2000 a 2015, embora os produtos básicos tenham dominado a pauta de exportações do estado de Mato Grosso do Sul, notadamente a partir do ano de 2009, o valor das exportações de produtos industrializados obtiveram significativo aumento. Com efeito, no ano anterior (2008) a participação dos produtos industrializados correspondeu a 19,19%, no ano seguinte (2009), esse percentual saltou para 30,93%, ou seja, um aumento de 11,74%. Nos anos posteriores (2010 a 2013), mantiveram-se com percentuais de participação acima dos 35%. Já nos anos de 2014 e 2015,

houve redução na participação dos produtos industrializados na pauta de exportações de MS, que corresponderam a 32,74% e 34,61%, respectivamente.

Com relação ao estado de Mato Grosso, de acordo com o Gráfico 6, verificou-se que o valor das exportações de produtos básicos, aumentou de forma exponencial no período de 2000 a 2013, com redução nos anos de 2014 e 2015, respectivamente de 5,49% e 16,30%, em comparação ao ano de 2013, em que obteve o maior valor exportado. Sobre a evolução do valor exportado de produtos industrializados, o estado de Mato Grosso apresentou significativa oscilação no período. Dessa forma, nos de 2000 a 2005, apresentou crescimento contínuo. No ano de 2006 houve uma redução de 7,52% em relação ao ano anterior (2005). Nos anos de 2007 e 2008, voltou a apresentar crescimento no valor exportado. Entretanto, nos anos seguintes, 2009 a 2011, ocorreram novas reduções em relação ao ano de 2008. Já no ano de 2012, o estado de MT apresentou o maior valor exportado de produtos industrializados (992.803 US\$ 1.000 FOB), no período estudado. Os anos posteriores (2013 a 2015) apresentaram redução em comparação ao ano de 2012, com destaque para os anos de 2014 e 2015, que obtiveram respectivamente, percentuais 28,25% e 39,86%, menores que o valor do ano de 2012.

Nesse contexto, as economias de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso fomentadas pelas políticas industriais federais e leis de incentivos fiscais estaduais apresentaram um crescimento nas exportações de produtos industrializados no período de 2000 a 2015. Entretanto, os dados demonstraram que os produtos básicos (primários) ainda são líderes na pauta de exportações, e em maior proporção no estado de Mato Grosso. As referidas economias são especializadas na agropecuária e caracterizam-se pela capacidade de fornecimento de matérias-primas para a agroindústria. Dessa forma, o desempenho da economia de MS e MT está diretamente relacionado à dinâmica do agronegócio.

Além disso, é relevante destacar que a Lei Complementar Nº 87, de 13 de Setembro de 1996 (LEI KANDIR), que “dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências”, incentivou as exportações de produtos primários e semielaborados (com baixo valor agregado) através da isenção de ICMS.

## **CAPÍTULO V - OS PLANOS PLURIANUAIS EM QUESTÃO**

Nesse capítulo tem-se como objetivo principal apreender, analisar criticamente e apresentar em perspectiva comparada, os conceitos centrais dessa pesquisa contidas nos Planos Plurianuais de Investimentos (PPA) de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso referentes aos períodos de: 2000 - 2003; 2004 - 2007; 2008 - 2011 e 2012 - 2015.

A escolha metodológica de análise pautou-se na análise de conteúdo, que de acordo com Bardin (1977), consistiu inicialmente na pesquisa documental e seleção dos documentos, por conseguinte, selecionaram-se os Planos Plurianuais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso referentes aos períodos de: 2000 - 2003; 2004 - 2007; 2008 - 2011 e 2012 - 2015. Na sequência, buscaram-se apreender em cada PPA, aspectos como: contexto econômico nacional da época; diagnóstico (pontos de estrangulamento, fragilidades e potencialidades); metodologia/referências; objetivos/diretrizes e programas/projetos. Somado aos referidos aspectos e de acordo com a teoria abordada, determinaram-se itens que expressam relação com os temas centrais da pesquisa e estes foram analisados e interpretados. Nesse âmbito, os itens consistiram nas seguintes palavras ou expressões: desenvolvimento; crescimento econômico; indústria; agregação de valor; exportação de industrializados; qualificação de mão de obra; ciência e tecnologia; papel do Estado; papel dos demais atores/sujeitos. Após a referida etapa foram eleitas as categorias centrais: “papel do Estado”, “indústria”, “ciência e tecnologia” e “desenvolvimento”. Por fim, elaborou-se um quadro com a síntese analítica do Planejamento Público de MS e MT.

O Plano Plurianual de Investimento (PPA) é um instrumento de planejamento previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Consiste em um plano de médio prazo de ações do governo, abrangendo de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório ao Governo planejar as suas ações e também o orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também se sugere que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente.



O Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabelece no Art. 1º que para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano de 2000, toda ação finalística<sup>57</sup> do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. Por conseguinte, cada Programa deverá conter: I - objetivo; II - órgão responsável; III - valor global; IV - prazo de conclusão; V - fonte de financiamento; VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar; VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo e IX - regionalização das metas por Estado.

Os planos (ou programas) devem ser designados a uma unidade responsável competente, mesmo que durante a execução dos trabalhos várias unidades da esfera pública sejam envolvidas. Também será designado um gerente específico para cada ação prevista no Plano Plurianual, por determinação direta da Administração Pública Federal. O decreto regulamenta ainda que os Programas sejam formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com as Unidades da Federação e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado.

A cada ano, será realizada uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem implementadas durante o período quadrienal - não só apresentando a situação dos programas, mas também sugerindo formas de evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas. Sobre esta avaliação é que serão traçadas as bases para a elaboração do orçamento federal anual. A avaliação anual poderá se utilizar de vários recursos para sua efetivação, inclusive de pesquisas de satisfação pública, quando viáveis.

### **5.1 Planos Plurianuais de Investimentos de Mato Grosso do Sul – 2000 a 2015**

Como já mencionado na metodologia de pesquisa, delimitou-se o período de (2000 a 2015) para analisarem-se os Planos Plurianuais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso compreendidos no referido intervalo de tempo. Definiu-se o ano de início (2000), pois foi a partir daí que Mato Grosso do Sul implementou o primeiro Plano Plurianual com periodicidade quadrienal, ou seja, que se realiza ao longo de quatro anos. Entretanto, é importante salientar que de acordo com o *site* institucional da Secretaria de Estado de Fazenda

---

<sup>57</sup> Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.

de Mato Grosso do Sul (SEFAZ) e Diário Oficial, identificou-se um instrumento de planejamento similar, denominado “Orçamento Plurianual de Investimento”. A diferença é que este instrumento apresentava periodicidade trienal (com duração de três anos). Foram identificados os Orçamentos Plurianuais de Investimento para os períodos de: 1981 – 1983; 1984 – 1986 e 1987 – 1989, conforme descrito no Quadro 16<sup>58</sup>.

**Quadro 16 – Orçamentos Plurianuais de Investimento de MS – 1981 a 1989**

<b>Instrumento de Planejamento</b>	<b>Instituição</b>	<b>Governador da época/Partido</b>
Orçamento Plurianual de Investimento – 1981/1983	Lei Nº 179 de 11 de Dezembro de 1980	Pedro Pedrossian (Partido Democrático Social – PDS)
Orçamento Plurianual de Investimento – 1984/1986	Lei Nº 405 de 05 de Dezembro de 1983	Wilson Barbosa Martins (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB)
Orçamento Plurianual de Investimento – 1987/1989	Lei Nº 688 de 17 de Dezembro de 1986	Ramez Tebet (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB)

Fonte: SEFAZ – MS, (2018)

### 5.1.1 Plano Plurianual de Investimento de MS - 2000/2003

O Plano Plurianual de Investimento de MS referente ao período de 2000/2003 foi instituído pelo Governador José Orcírio Miranda dos Santos (do Partido dos Trabalhadores - PT), através da Lei Nº 2.064, de 27 de Dezembro de 1999 e constituiu-se no primeiro a ser elaborado com base na regulamentação do Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Nessa época o Presidente do Brasil era Fernando Henrique Cardoso, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Conforme o discurso governamental significou:

[...] um marco no processo de recuperação das atividades de planejamento no Estado, na medida em que, alinhou estratégias de ação de Governo com seus macroobjetivos, programas, projetos e ações a serem alcançados, permitindo desta forma, melhor aplicação dos recursos públicos e ao mesmo tempo possibilitará o acompanhamento e avaliação do desempenho das ações governamentais (PPA-MS, 2000/2003, p. 94)

O contexto econômico nacional da época refletia a estabilização da economia brasileira com o controle do processo inflacionário, a partir da implantação do Plano Real<sup>59</sup>, o

<sup>58</sup> Com relação aos anos da década de 90, conforme pesquisa no *site* institucional da SEFAZ e em documentos como: Diário Oficial e Legislação estadual, não foram identificados Orçamentos Plurianuais de Investimento.

<sup>59</sup> Plano Real foi o projeto que instituiu o real como moeda oficial do Brasil, na tentativa de estabilizar a economia nacional e controlar a hiperinflação. Oficialmente, o processo do Plano Real entrou em vigor no país a partir de julho de 1993, durante o governo do presidente Itamar Franco. Os responsáveis por elaborar todo este

que possibilitou “as condições necessárias para o efetivo planejamento das ações nas esferas governamentais, permitindo o estabelecimento de metas orçamentárias, restabelecendo dessa forma a importância do Plano Plurianual” (PPA-MS, 2000/2003, p.94).

Com relação à conjuntura econômica estadual, o documento em questão, destaca que já a partir da década de 1980, em virtude dos processos de indução ocorridos anteriormente, Mato Grosso do Sul poderia ser considerado um “dos principais estados agropecuários com expressiva contribuição na produção de alimentos para o país, com destaque para as culturas de soja, trigo e mais recentemente milho [...]”. Sobre a atividade pecuária, relatam que a modernização das pastagens trouxe benefícios: “possibilitou além das melhorias dos plantéis, o avanço principalmente do rebanho bovino e aumento da produção de origem animal como carne e leite [...]” (PPA-MS, 2000/2003, p. 94)

O avanço tecnológico experimentado inicialmente pelo setor agropecuário ampliou a ocupação horizontal de novas fronteiras, além de dar início à integração econômica do estado com outras regiões por meio do intercâmbio comercial e da troca de experiências.

Quanto à infraestrutura o Plano enfatiza que desde a sua instalação em 1979, o Mato Grosso do Sul, tem realizado investimentos “em grandes eixos de transporte”<sup>60</sup> para sustentar o setor produtivo de modo a “alavancar o desenvolvimento”. No setor energético, com a construção do Gasoduto Brasil/ Bolívia, a oferta de energia será potencializada, “eliminando um dos grandes gargalos para a diversificação da economia estadual”.

Nesse sentido, o documento considera que para retomar o caminho do desenvolvimento, inicialmente, se faz necessário uma continuada ação de estímulo a diversificação da produção agrícola. Nesse ponto enfatizam que a dinamização e diversificação econômica estão na dependência da adoção de políticas de estímulo a agroindustrialização visando agregar valor à produção primária, dando condições para a ampliação da oferta de emprego e renda, reduzindo a evasão de renda do estado em direção a outros mercados e potencializando as condições de capitalização do produtor.

Chama-se a atenção no documento para o “imenso potencial para o desenvolvimento do setor industrial” de Mato Grosso do Sul no âmbito nacional, devido à existência de vantagens competitivas:

[...] a grande oferta de matéria-prima aqui produzida que ainda são exportados com baixo valor agregado, concentrados nos grandes segmentos de grãos, fibras, carnes e seus derivados e, conta ainda com vantagens locais por estar às portas de

---

projeto econômico foram os membros de uma equipe de economistas liderados pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

<sup>60</sup> Destacam-se os eixos rodoviários das BR 163, 262 e 267, as linhas ferroviárias da Novoeste e Ferronorte, as hidrovias do Paraná – Tietê e Paraná – Paraguai e o Gasoduto Bolívia/ Brasil.

entrada do “MERCOSUL”, próximo dos grandes mercados consumidores do país e circundado por grandes eixos de escoamento como hidrovias e ferrovias que fazem a ligação com os grandes portos nacionais de exportação (PPA-MS, 2000/2003, p. 97).

O planejamento governamental salienta ainda que a atividade turística se apresenta como “grande oportunidade de geração de emprego e renda, de desenvolvimento de negócios, e de incremento da receita do Estado, favorecendo principalmente pequenas e médias empresas”. Entretanto, “o fator turístico não pode estar restrito apenas aos aspectos econômicos, devendo visar aspectos sociais, culturais e ambientais” (PPA-MS, 2000/2003, p. 97).

O PPA de MS (2000/ 2003) está embasado em tendências do desenvolvimento mundial e nacional, isto é, a concepção de que a definição dos objetivos, diretrizes, programas, projetos e metas deveriam estar inseridos nos macrocenários de natureza global que definiriam as mudanças na virada do milênio.

Nesse contexto, o plano utiliza-se como instrumento referencial, estudos dos macrocenários de Mato Grosso do Sul, com os seguintes objetivos: definição dos seus condicionantes endógenos e exógenos; principais atores relevantes e incertezas críticas que poderiam influenciar no futuro do estado; estabelece os pontos mais significativos de estrangulamento a serem enfrentados. A partir disso, acreditava-se que a sociedade sul-matogrossense alcançaria a perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Na formulação do referido documento utilizou-se como principais parâmetros o PPA da União, o Plano de Governo de MS, o Planejamento Estratégico de MS, o Estudo de Macrocenários e Tendências Mundiais e de MS - 1999/2020 e o Plano Emergencial de Governo e Orçamento Participativo.

Conforme o referido documento, a opção primordial do governo estadual seria a construção de um processo sustentável de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul, que se desdobraria em opções estratégicas, articuladas e complementares: ampliar as vantagens competitivas; elevar a qualidade de vida da população; conservar o meio ambiente; reestruturar e diversificar a base produtiva e construir a base Político-Institucional (Quadro 2).

**Quadro 17 – Opções estratégicas do PPA - MS (2000/2003)**

<b>Estratégia</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Ações prioritárias</b>
<b>Ampliar as vantagens competitivas do estado</b>	Garantir níveis satisfatórios de competitividade no contexto das transformações e da reestruturação produtiva, tanto nacional como regional,	a) recuperação, ampliação e modernização da infraestrutura econômica do estado, especialmente transporte e energia, aproveitando as potencialidades e superando os estrangulamentos; b) elevação da qualidade e capacidade técnica e

	com destaque para o MERCOSUL, que elevem as vantagens competitivas de Mato Grosso do Sul. As vantagens competitivas, por seu turno, promovem a reestruturação e diversificação da base produtiva.	profissional da força de trabalho sul-matogrossense, com maior nível de escolaridade, treinamento e capacitação dos recursos humanos; c) desenvolvimento e difusão de tecnologias de maior nível de produtividade e qualidade dos produtos e serviços de Mato Grosso do Sul.
<b>Elevar a qualidade de vida da população</b>	Implementar medidas e investimentos em educação, saúde, habitação e assistência social, de forma a promover uma melhoria geral da qualidade de vida e redução das desigualdades sociais no estado. Além do objetivo social, contribuir decisivamente para o aumento das vantagens competitivas de Mato Grosso do Sul no novo paradigma de desenvolvimento.	a) elevação da qualidade da educação básica e garantia da universalização do ensino, como base para a equidade de oportunidades sociais e, ao mesmo tempo, preparação dos recursos humanos para a competitividade; b) aumento da oferta de infraestrutura social básica, garantindo melhoria da sua qualidade, especialmente nos serviços de saúde, saneamento básico e habitação; c) reorganização da estrutura fundiária do estado com a criação de novas oportunidades de desenvolvimento agrícola com base na pequena e média propriedades; d) promoção do emprego e da renda para segmentos sociais de menor poder aquisitivo e incentivos à pequena e média empresa; e) desenvolvimento e proteção das nações indígenas, das suas condições de vida e das suas áreas de assentamento.
<b>Assegurar a conservação ambiental</b>	Para assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social no longo prazo, devem ser implementadas iniciativas que orientem as atividades econômicas e humanas para crescentes níveis de compatibilização com os ecossistemas sul-matogrossenses, especialmente com a incorporação de tecnologias adequadas ao meio ambiente.	a) construção de sistema de gestão ambiental que combine monitoramento, fiscalização e indução das mudanças na estrutura produtiva, no padrão tecnológico e nos estilos de consumo e utilização dos recursos naturais de Mato Grosso do Sul; b) desenvolvimento de uma consciência e educação ambiental da população como componente central de uma nova cultura e de um controle social do meio ambiente.
<b>Reestruturar e diversificar a base produtiva</b>	Como forma de integração competitiva da economia sul-matogrossense na dinâmica nacional - orientada para as efetivas potencialidades estaduais - devem ser implementadas medidas que redefinem e viabilizem uma diversificação seletiva com integração setorial e beneficiamento de produtos primários. Esta é base de sustentação de um novo ciclo de crescimento da economia sul-matogrossense, criando as condições - necessárias, mas não suficientes - para viabilizar a melhoria da qualidade de vida da	a) desenvolvimento industrial e agro-industrial do estado com integração inter-setorial e beneficiamento dos produtos primários do estado, reduzindo a evasão de riquezas; b) ampliação do turismo ecológico e elevação da qualidade dos serviços turísticos do estado; c) implantação de pólo minero - siderúrgico para aproveitamento das riquezas minerais do estado, compatibilizando com o meio ambiente; d) fortalecimento das atividades do setor terciário.

	população.	
<b>Construção da base Político-Institucional</b>	Reestruturação e reconstrução do setor público, com uma ampla reforma do estado baseada na redefinição do papel das instituições públicas e na construção de parcerias com os atores sociais. Esta reforma deve passar pela recuperação e saneamento das finanças públicas, reestruturação e reorientação das áreas de intervenção do estado, e reciclagem e capacitação dos recursos humanos das instancias públicas nas novas áreas de responsabilidade e competência do setor público.	a) saneamento das finanças públicas com base na redução dos custos e aumento da eficiência governamental; b) implementação de sistemas de parcerias e concessão dos serviços públicos; c) reestruturação administrativa do setor público de modo a ajustar ao novo perfil e aos desafios e demandas do desenvolvimento sustentável; d) criação de mecanismos de descentralização político-administrativa do setor público, especialmente dos serviços essenciais à população; e) criação de espaços de participação da sociedade nos processos decisórios governamentais; f) fortalecimento da organização da sociedade e cidadania.

Fonte: PPA - MS (2000/2003)/ Elaborado pela autora

Fundamentado nas opções estratégicas descritas no Quadro 17, foram definidos 05 (cinco) Macroobjetivos que prevêm a aplicação dos recursos públicos: 1) estimular a retomada do desenvolvimento; 2) conservar o meio ambiente; 3) fortalecer a gestão pública; 4) estabelecer programas e ações destinadas ao combate à pobreza e a exclusão social e 5) propiciar a participação da comunidade/ sociedade na definição das prioridades do governo.

Por conseguinte, as ações programadas no Plano Plurianual compõem um conjunto de 30 (trinta) programas e 172 (cento e setenta e dois) projetos/ atividades que faziam parte das propostas do Governador da época, com a finalidade de atender as demandas da sociedade sul-matogrossense. Segundo o discurso governamental, embora as referidas propostas pudessem sofrer redefinições ao longo do período de 04 (quatro) anos, representavam um conjunto de realizações a serem implementadas que efetivamente poderiam contribuir para a “retomada do desenvolvimento da economia estadual, com distribuição de renda e inclusão social” (PPA, 2000/2003, p. 94).

As categorias centrais definidas nessa pesquisa aparecem no PPA - MS (2000/2003), como opções políticas do governo estadual para a construção de um processo sustentável de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul. Entretanto, não fica explícito o conceito de desenvolvimento sustentável em que o documento se baseia, já que em nenhum momento foi referenciado. Apenas apontam a utilização de documentos de planejamento federal e estadual como base para a elaboração do referido PPA.

A categoria **industrialização** apresenta-se no documento relacionada ao macroobjetivo “retomada do desenvolvimento”. As ações direcionadas a indústria são

expressas de forma generalizada: “gestão do fundo de desenvolvimento industrial; apoio ao desenvolvimento da indústria; fortalecimento e fomento industrial, fomento ao setor mineral”. No documento em foco, enfatizam que a dinamização e diversificação econômica estão na dependência da adoção de políticas de estímulo a agroindustrialização visando agregar valor à produção primária.

Com relação à categoria **papel do Estado**, o PPA - MS (2000/2003) explicita que: “como instituição pública deve estar voltado para a proposição de políticas e ações na direção da melhoria geral da qualidade de vida dos seus cidadãos, promovendo a participação da sociedade na discussão e definição de prioridades e responsabilidades e na execução das ações estabelecidas buscando sempre metas e resultados preestabelecidos”.

Nesse contexto, o Estado teria papel central na implantação das iniciativas apontadas nas opções estratégicas descritas no PPA. Para isso, seria necessária a “existência de um estado eficiente, com capacidade de investimentos e instrumentos adequados de regulação e intervenção na economia e na sociedade”. Por conseguinte, o documento prevê a “reestruturação e reconstrução do setor público, com uma ampla reforma do Estado baseada na redefinição do papel das instituições públicas e na construção de parcerias com os atores sociais”.

De acordo com o documento, sobre o **papel dos demais atores**, os setores empresariais e sociais deveriam participar da elaboração e execução da política de desenvolvimento. Para isso o governo implantou o Orçamento Participativo, como instrumento para ouvir “os segmentos das diversas classes sociais em todos os municípios de Mato Grosso do Sul, discutindo carências e elegendo prioridades locais e regionais a serem atendidas no Orçamento Geral do Estado”. Além disso, o governo introduziu um canal de comunicação direta com as lideranças regionais, para discutir e reavaliar os resultados das ações, assim como redefinir prioridades para a aplicação dos recursos públicos diante das demandas prioritizadas no orçamento participativo.

Outro mecanismo previsto no PPA para ampliar a participação popular, seria a implementação do projeto “Ouvidoria Pública”, que consistiria em um canal de comunicação entre cidadão e governo.

A categoria **Ciência e Tecnologia – C&T** aparece como um Programa com o objetivo de “dar suporte ao desenvolvimento do Estado”, através de projetos de coordenação da política de C&T pela Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia; das atividades da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do

Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT)<sup>61</sup>, assim como fomento as atividades de C&T. A Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) aparece relacionada a C&T com o objetivo de implementar e subsidiar as áreas de pesquisa e extensão, visando o aprimoramento dos cursos em funcionamento. Além disso, atender a demanda de pesquisa e a difusão do conhecimento científico e tecnológico voltada ao desenvolvimento do estado.

Identificou-se a categoria **qualificação da mão de obra**, quando o documento apresenta o Programa “Geração de Trabalho e Renda”, este tem por objetivo, ampliar a geração de emprego e renda e qualificar a mão de obra. A UEMS é apresentada como responsável pela operacionalização do Ensino Superior e dessa forma atender a demanda de profissionais de formação de nível superior no âmbito estadual.

### **5.1.2 Plano Plurianual de Investimento de MS - 2004/2007**

O Plano Plurianual de Investimento de MS referente ao período de 2004/2007 foi instituído pelo Governador reeleito, José Orcírio Miranda dos Santos, através da Lei Nº 2.789, de 29 de Dezembro de 2003. O Plano foi intitulado “Construindo o novo Mato Grosso do Sul: participação e sustentabilidade”.

De acordo com o discurso governamental o contexto nacional da época apresentava-se favorável, já que o Brasil e o Mato Grosso do Sul eram governados por “projetos irmãos” (vinculados ao Partido dos Trabalhadores - PT). Dessa forma, esse contexto possibilitaria que as relações político-institucionais fossem fortalecidas em diferentes áreas entre o Governo Federal e Estadual. Com relação ao planejamento, o documento destaca que: “em suas várias dimensões (econômica, social, ambiental), o Mato Grosso do Sul tem empreendido também esforços vigorosos para estar conectado com a União” (PPA-MS, 2004/2007, p. 2).

Com efeito, fundamentando-se na perspectiva de conexão com o planejamento federal, o documento em questão apresenta uma característica semelhante entre as duas propostas:

[...] visão estratégica de construção de um modelo de consumo de massa para estabelecer um círculo virtuoso na economia e, a partir dele, solidificar as bases de um modelo de desenvolvimento que seja tão capaz de gerar crescimento econômico

---

<sup>61</sup> A Fundect está vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO), foi criada pela Lei 1.860 de 03 de julho de 1998, alterada pela Lei 2.046 de 15 de dezembro de 1999. É pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira. De acordo com o *site* institucional, sua finalidade é conceder apoio financeiro e incentivar projetos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação relevantes para o desenvolvimento econômico, cultural e social de Mato Grosso do Sul, executados por pesquisadores vinculados a Instituições de ensino e/ ou pesquisa, públicas ou privadas localizadas no estado.



quanto de gerar desenvolvimento social – ambos com respeito ao meio ambiente (PPA-MS, 2004/2007, p. 2).

O documento em questão apresenta um diagnóstico da conjuntura de Mato Grosso do Sul na época. Explicita que, ao longo de pouco mais de duas décadas (1980 e 2000), a expansão da economia ocorrida foi maior do que a média nacional (2,5% ao ano). O Produto Interno Bruto de MS cresceu em média 4% ao ano neste período. Entretanto, a economia não se diversificou de modo que outros setores progredissem. Portanto, basicamente, o binômio (soja/ boi) prevaleceu ao longo das duas últimas décadas como base econômica sul-matogrossense.

Conforme o referido documento, a produção de grãos é pouco diversificada, concentrada principalmente na soja e no milho. A expansão produtiva dos setores tradicionais da economia obteve significativos desempenhos, contudo, houve resultados indesejáveis, considerando que esses setores se expandem através da grande propriedade de terra, gerando concentração de renda e dos meios de produção, além de pressão sobre o meio ambiente.

Além disso, a concentração dos meios de produção em um território cuja economia é baseada na atividade agropecuária revela-se, sobretudo na estrutura fundiária. Que se torna pano de fundo para os conflitos no campo. Paralelamente, destaca-se a situação dos povos indígenas que aguardam demarcação de terras em vários municípios e estão no epicentro de um foco permanente de tensão social. Outro desafio apontado seria a melhoria dos indicadores sociais nas aldeias e reservas indígenas.

Especificamente sobre o perfil industrial de MS, o documento em questão, destaca que as agroindústrias têm um peso importante. Beneficiando-se de matérias-primas vindas da agropecuária (grãos, carnes, leite, cana, mandioca), o que possibilitou uma expansão significativa deste tipo de indústria. Conforme dados do Censo do IBGE de 2000, naquele ano, as indústrias eram sinônimo de emprego direto para 74.905 trabalhadores e estavam concentradas em alguns pólos (Campo Grande, Dourados e Três Lagoas).

Entretanto, grande parte das matérias-primas produzidas em Mato Grosso do Sul é remetida para outras Unidades da Federação de forma semi-elaborada ou *in natura*. Desse modo, o documento aponta que: “não seria incorreto, então, afirmar que essa situação acaba por dar ao Estado a condição de exportador de postos de trabalhos, uma vez que parte de sua produção gera empregos em outras unidades da federação” (PPA-MS, 2004/2007, p. 6).

Ressalta-se o potencial de agregação de valor à produção primária sul-matogrossense através da verticalização industrial, contudo, dois gargalos significativos na infraestrutura: energia e transporte prejudicam essa atividade.

Outro ponto destacado no documento refere-se à adoção de uma concepção de gestão pública, ao longo da década de 90, em que o papel do Estado foi gradativamente reduzido “à condição de mero regulador das atividades do mercado”<sup>62</sup>.

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, o PPA – MS (2004/ 2007) se apresenta como o ordenador das políticas e programas a serem implementados no referido período, a partir de três macro-eixos estratégicos: a) Desenvolvimento Sustentável, b) Desenvolvimento da Cidadania e c) Desenvolvimento da Gestão Pública. À medida que cada um desses macro-eixos estratégicos será aprimorado a partir de uma concepção sistêmica, “a formulação das políticas e programas levará em conta de que estará intervindo junto a um conjunto de forças que interagem entre si, em processo” (PPA-MS, 2004/2007, p. 3).

Por conseguinte, o “novo modelo de desenvolvimento” apresentado no referido PPA, não se fundamenta apenas na realidade econômica, mas também na social, política, ambiental e cultural. Ao passo que, “cada uma delas será tratada como um sistema articulado a um macro-sistema que é o Estado como um todo e suas relações exteriores” (PPA-MS, 2004/2007, p. 4). Logo, o objetivo central desse Plano era aprofundar a construção de um modelo de desenvolvimento assentado sobre o crescimento econômico, a justiça social e o respeito ao meio ambiente. Bem como, modernizar e diversificar a economia, gerar empregos e promover a distribuição das riquezas.

O Plano Plurianual de Investimento de MS referente ao período de 2004/2007 ampliou o número de Programas em relação ao anterior (passou de 30 para 78). Foram inseridos programas direcionados à conservação do meio ambiente; implantação dos Centros Tecnológicos e do Zoneamento Econômico – Ecológico; infraestrutura de transportes; armazenamento de grãos; Fronteira do Mercosul; inserção regional e internacional de Mato Grosso do Sul; fortalecimento e expansão da UEMS; assistência e inclusão social; educação para o trânsito; além da inserção de programas direcionados a melhoria da gestão pública. Em diversas passagens o documento em foco, revela-se mais coerente que o anterior. Os dois PPAs (2000/2003 e 2004/2007) defendem um modelo de desenvolvimento sustentável, entretanto, não fazem referência a nenhum conceito específico.

Com relação à utilização da categoria **desenvolvimento**, interpretou-se a existência de relação com a teoria abordada na pesquisa. Já que o documento explicita a necessidade de

---

<sup>62</sup> “Cortes dramáticos nas despesas, leis cada vez mais duras de arrocho fiscal e juros altos compuseram uma receita ortodoxa de estabilidade baseada na necessidade de geração de superávit nas contas públicas, que foi aplicada pela maior parte dos países subdesenvolvidos. A aplicação do receituário neoliberal deixou marcas profundas na capacidade de investimento do poder público e consequentemente reduziu o potencial de intervenção estatal como agente de fomento ao desenvolvimento econômico e social” (PPA, 2004/2007, p.5).

criar as bases para “um modelo de desenvolvimento capaz de compatibilizar o crescimento econômico com a distribuição de riqueza, justiça social, o respeito ao meio ambiente e a participação democrática”.

A categoria **industrialização** assim como no PPA anterior, é apontada como uma potencialidade. A política industrial de MS relatada anteriormente corrobora com as ações apresentadas para a indústria no referido PPA: “Fomento ao Programa MS EMPREENDEDOR; Incentivos Fiscais à Indústria”; “Desenvolvimento do Setor Siderúrgico”; “Desenvolvimento do Setor Mineral”.

Com relação ao **papel do Estado**, assim como no PPA anterior o planejamento estadual enfatiza a necessidade de recuperação da intervenção estatal “para dar conta da missão de induzir o desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade”. Entretanto, a diferença é que de acordo com o planejamento governamental, esse período seria mais favorável em virtude do alinhamento político existente entre os projetos liderados pelo governador José Orcírio Miranda dos Santos e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (ambos do Partido dos Trabalhadores – PT). Nesse âmbito, o ponto em comum entre a gestão das duas esferas de governo, seria a democratização das decisões públicas, a transparência, para que a gestão pública persistisse orientada aos pressupostos da cidadania.

Por conseguinte, do mesmo modo que no PPA MS (2000/ 2003), o em análise ressalta o planejamento participativo, ou seja, os **demais atores da sociedade** teriam papel ativo em sua elaboração. Dessa forma, antes de ser encaminhado para a votação em Assembléia Legislativa, o Plano foi amplamente debatido com os mais distintos segmentos da sociedade civil através de audiências públicas (na cidade de Campo Grande e no interior). Também foram realizados Fóruns para debater “abertamente os rumos do modelo de desenvolvimento esboçado pelo PPA com os outros Poderes (Legislativo e Judiciário) e com todas as 77 Prefeituras” (PPA-MS, 2004/2007, p. 3).

Outro instrumento de interação entre Governo e sociedade, citado no documento refere-se aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (COREDES). O COREDES teria um papel fundamental e seria reforçado através de um processo contínuo e intenso de participação e planejamento do desenvolvimento local de cada região.

Com referência a categoria **Ciência e Tecnologia - C&T**, o documento atual além de manter as ações do Plano anterior, insere algumas perspectivas. Assim, a política de ciência e tecnologia, deveria estar amplamente articulada com as demandas de inovação dos setores produtivos, e contaria com a atuação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul para a implementação das articulações universidade-empresa e o avanço de pesquisas que

atendessem às necessidades científico-tecnológicas de MS. O documento apresenta ainda um Programa específico de C&T direcionado ao “Aproveitamento dos Recursos Minerais em Mato Grosso do Sul”.

Na **qualificação da mão de obra**, verificou-se que assim como no documento anterior, a UEMS é apresentada como responsável pela operacionalização do Ensino Superior e dessa forma atender a demanda de profissionais com formação de nível superior. O PPA de MS (2004/2007) previa através do Programa “Fortalecimento e expansão da UEMS”: atender a demanda de ensino superior e profissionalizante no estado de MS, reduzindo as disparidades do saber e as desigualdades sociais. Nesse contexto, com o objetivo de possibilitar que os estudantes universitários mais pobres pudessem concluir o Curso de Graduação, o planejamento governamental inseriu nesse Plano, um instrumento de assistência estudantil: o Programa Bolsa Universitária, que também atenderia aos universitários indígenas da UEMS.

### **5.1.3 Plano Plurianual de Investimento de MS - 2008/2011**

O Plano Plurianual de Investimento de MS referente ao período de 2008/2011 foi instituído pelo Governador André Puccinelli (que é vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) através da Lei Nº 3.484, de 21 de Dezembro de 2007. Nessa época o Presidente do Brasil era Luiz Inácio Lula da Silva vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT). A idéia – síntese do referido Plano era “fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável”.

No contexto econômico nacional, de acordo com o referido documento, alguns fatores protegiam o país das instabilidades do mercado internacional, já que houve uma redução substancial da dívida externa líquida, os títulos da dívida interna estavam desindexados da taxa de câmbio e possuía reserva acumulada de US 162.174 milhões (em 05/10/2007). Além disso, outros dados são apresentados no documento: o Risco Brasil<sup>63</sup> obteve uma redução considerável, de 213 (em 17/10/2006) para 153 (em 02/05/2007). A taxa de câmbio nominal também obteve redução de 2,14 (em 17/10/2006) para 2,03 (em 02/05/2007), o mesmo aconteceu com a taxa de juros real, de 8,88 (em 17/10/2006) passou para 7,48 (em 02/05/2007). Outra variável que também havia evoluiu era o PIB, de acordo com o IBGE, na revisão da série das Contas Nacionais, o PIB brasileiro cresceu acima do esperado e melhorou os indicadores de solvência do país, em particular a dívida pública. As perspectivas para os

---

<sup>63</sup> O risco país é um índice denominado *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+) e mede o grau de “perigo” que um país representa para o investidor estrangeiro. Este indicador se concentra nos países emergentes.

anos de 2007 e 2008 eram de crescimento do PIB entre 4% e 5%, com inflação abaixo da meta de 4,5%.

O documento em questão destacou ainda que apesar das fragilidades (como elevada carga tributária, deficiências na infraestrutura e do ambiente desfavorável aos negócios), os investimentos cresceram 8,7% em 2006 e deveriam manter-se em 2007.

Com relação à indústria de transformação, houve queda significativa no ritmo de crescimento, que foi de 8,5% em 2004, para 2,6% em 2006, com projeção ainda menor para o ano de 2007. Em contrapartida o PIB do agronegócio brasileiro acumulou taxa de crescimento positiva de 2,03% no primeiro semestre de 2007. A agropecuária apresentou incremento de 3,81%, sendo que a pecuária teve aumento de 4,1% e a agricultura de 3,58%. O desempenho favorável da agricultura explica-se pela safra recorde brasileira e pelos preços sustentados no mercado, com destaque para o algodão, o milho e a cana-de-açúcar.

Com referência a conjuntura econômica de Mato Grosso do Sul, o PPA (2008/2011) aponta como potencialidade a produção de biocombustíveis, principalmente o etanol:

Os biocombustíveis, em particular o etanol, irão marcar profundamente a economia do Estado no período de vigência do PPA 2008/2011. [...] No Mato Grosso do Sul, o aumento da área plantada foi de 32%. A previsão é de que a produtividade da cana-de-açúcar no Estado cresça entre 50% a 100% até 2010. A perspectiva de expansão de novas usinas até 2010 aponta o Mato Grosso do Sul em posição privilegiada, pois conta com cinco usinas em fase de montagem e 14 em fase de projeto (PPA-MS, 2008/2011, p. 11).

O documento ressalta a “forte vocação agrícola” do estado, que o posiciona entre os maiores produtores de grãos do Brasil, apresentando elevada produção e produtividade principalmente nas culturas de soja e milho, além de, nos últimos anos ter se destacado na produção de cana-de-açúcar. A pecuária representa a atividade mais tradicional da economia sul-matogrossense, constituída principalmente pela criação de bovinos, aves, suínos, eqüinos, ovinos, muares, asininos, caprinos e bubalinos.

Além da atividade agropecuária, o documento ressalta as reservas minerais de Mato Grosso do Sul, que estão entre as maiores do País. Desse modo, “este setor da mineração deverá exercer contribuição expressiva na vida econômica do Estado, em consequência da implantação do Pólo Siderúrgico, que estimulará a criação do mercado local para os minérios de ferro e manganês” (PPA-MS, 2008/2011, p. 12).

Conforme o diagnóstico governamental, a variável do Produto Interno Bruto cresceu no período de 2000 a 2006, a uma taxa média de aproximadamente 3,7% ao ano, esse resultado foi impulsionado principalmente pelo desempenho da atividade industrial ainda em

fase de expansão e consolidação, e pelo setor terciário que detém a maior contribuição para a economia (49,51%), constituído pelo comércio e atividades de serviços.

Dentre algumas fragilidades apontadas no documento estão:

- À baixa densidade populacional de Mato Grosso do Sul (6,43 hab/km<sup>2</sup>), por conseguinte o “Estado vem buscando consolidar o seu processo de ocupação através do fortalecimento de novas fronteiras econômicas, como expansão de áreas agrícolas principalmente ao norte, apoio ao turismo com destaque na região do Pantanal e, a criação de pólos industriais em diversas regiões” (PPA, 2008/2011, p. 12).
- A agropecuária ainda tem predomínio da produção extensiva, excetuando-se algumas atividades como a avicultura e a suinocultura de corte em escala comercial, além de pequenas propriedades com menos de 100 ha que representam 2,2% da área ocupada, onde estão principalmente os projetos de assentamentos.
- As exportações ainda dependem fundamentalmente do setor primário, cujos principais itens exportados são: soja “*in natura*”, farelo de soja, minérios de ferro e manganês, carne bovina, frango congelado, carne de suíno congelada, madeira compensada, açúcar de cana, couro e peles e madeira compensada, que juntos respondem por aproximadamente 86% das divisas com exportações do estado.
- Acrescenta-se ainda, que o referido PPA tem como prioridade dar ênfase a melhoria da infraestrutura logística e de transporte, com preocupação especial para o transporte multimodal, abarcando pavimentação de rodovias, implantação e recuperação de hidrovias, ferrovias e portos. Assim como, a implantação, ampliação e manutenção de aeródromos, perenização de travessias, reforma de pontes e a construção de terminais rodoviários.

As referências básicas utilizadas para a construção do planejamento estratégico do estado de Mato Grosso do Sul são a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR<sup>64</sup> e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PEDCO (2007-2020), juntamente com os demais planos estratégicos estaduais, devidamente atualizados. De acordo com o documento este alinhamento facilitaria as articulações para obtenção de recursos federais para projetos de interesse do estado e permitiria uma maior efetividade das políticas

---

<sup>64</sup> A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - (PNDR) foi instituída pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva através do Decreto Nº 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007. De acordo com o Art. 1º, tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição. Para mais informações sobre a PNDR, consultar a obra de Santos (2017).

públicas estaduais e federais voltadas para o desenvolvimento regional. Salienta-se ainda que, a PNDR e o PEDCO “foram elaborados com ampla participação de representantes do governo estadual, das universidades, dos empresários, das organizações não governamentais, enfim, da população de Mato Grosso do Sul, expressando, portanto, os reais interesses da comunidade local” (PPA-MS, 2008/2011, p. 2).

A concepção do “Programa MS Competitivo” se fundamentou na abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter<sup>65</sup>. Conforme essa abordagem a competitividade está relacionada ao padrão de vida da população que, por sua vez, está diretamente ligado à produtividade da economia. Assim, a alta correlação, de 0,88, entre PIB *per capita* e o Índice de Competitividade dos Estados confirmou essa proposição e estimulou o planejamento governamental a trilhar o caminho da busca por maior competitividade para o Mato Grosso do Sul. Foram estabelecidas como foco prioritário as condições dos fatores produtivos, mais especificamente a infraestrutura, a qualificação da força de trabalho, o conhecimento e a inovação.

O objetivo geral do PPA MS (2008/2011) era propiciar que Mato Grosso do Sul aprimorasse a condição de competitividade em relação às outras Unidades Federadas, com reflexo direto no aumento do PIB *per capita* e na melhoria das condições de vida da população. Portanto, para alcançar esse objetivo o planejamento governamental por meio do PPA 2008/2011, traçou um conjunto de 08 (oito) diretrizes e 34 (trinta e quatro) Programas (Anexo 3). Nesse âmbito, o referido documento apresentou as seguintes diretrizes: 1) aumento da competitividade do estado no que diz respeito aos recursos humanos, físicos, de conhecimento, de capital e de infraestrutura; 2) modernização e adequação da estrutura administrativa para garantir maior eficiência, eficácia e efetividade, o que permitirá disponibilizar a população serviços públicos de qualidade e com agilidade; 3) estímulo à utilização ambientalmente sustentável dos recursos naturais – observado o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE -, com prioridade à melhoria da Gestão Ambiental e à Recuperação do Meio Ambiente; 4) prioridade à educação e ao fortalecimento do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I; 5) ampliação da infraestrutura social e urbana, com prioridade à ação em regiões economicamente deprimidas; 6) diversificação e adensamento das cadeias produtivas, com ênfase na atração de novos investimentos privados; 7) agilização

---

<sup>65</sup>“A partir de um estudo realizado em dez países, Porter chegou a um conjunto de fatores determinantes da competitividade, que podem ser sintetizados em quatro eixos: condições dos fatores produtivos, condições de demanda, indústrias correlatas e de apoio e estratégia, estrutura e rivalidade das firmas. Países, Estados ou regiões que apresentem os melhores atributos nesses quatro eixos teriam, potencialmente, um melhor nível de competitividade e, por conseguinte, um melhor nível de padrão de vida para seus cidadãos” (PPA-MS, 2008/2011, p. 4).

de mecanismos que garantam inclusão social, fortalecimento da identidade cultural, defesa dos direitos humanos, da igualdade de gênero e combate à pobreza e 8) equilíbrio e qualificação da gestão fiscal, com ênfase na captação de recursos externos e na ampliação da capacidade de investimento do Estado.

Assim como nos PPAs anteriores, o PPA de MS (2008/2001) tem como objetivo a construção de um processo de desenvolvimento sustentável. Entretanto, inclui uma nova perspectiva: a de propiciar que o Mato Grosso do Sul melhore a sua condição de competitividade em relação às outras Unidades Federadas. Salienta-se que esse documento foi elaborado por uma nova gestão, pertencente a Partido Político distinto do anterior. Verificou-se ainda que o número de Programas apresentados foi reduzido em relação ao anterior (passou de 78 para 34). Observou-se que no documento anterior os programas são apresentados de forma mais específica, enquanto que no documento em análise estão descritos de forma mais generalizada. Entretanto, salienta-se que conforme o referido documento são apresentados programas para as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e institucional.

A categoria **industrialização** aparece como uma das principais atividades econômicas a serem fomentadas, envolvendo a atração de empresas e incentivos à indústria. De acordo com o PPA de MS 2008/2011, as ações que objetivavam o “Desenvolvimento Industrial” consistiam em: conceder benefício ou incentivo fiscal, financeiro-fiscal, como instrumento de política de fomento a industrialização de Mato Grosso do Sul e a circulação de bens econômicos em seu território. Além disso, o documento previa ações específicas para a mineração, que consistiam em: fomentar o desenvolvimento do setor mineral, a partir de suas potencialidades, com objetivos de melhorar a qualidade de vida do cidadão, minimizar e adequar o impacto ambiental.

Com relação à categoria **papel do Estado**, o documento apresenta uma diretriz específica para o setor da administração pública: “Modernização e adequação da estrutura administrativa para garantir maior eficiência, eficácia e efetividade, o que permitirá disponibilizar a população serviços públicos de qualidade e com agilidade”. Nessa diretriz, o planejamento governamental destaca à implementação de ações integradas ao Programa Estadual de Modernização da Gestão e do Planejamento - PNAGE/MS (vinculado ao PNAGE - Federal)<sup>66</sup>, cujo objetivo é “melhorar a efetividade e a transparência institucional da

---

<sup>66</sup> O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) – tem como objetivo geral melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público. Os principais componentes do Programa são: (I) Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; (II) Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos;



Administração Pública, a fim de alcançar maior eficiência do gasto público, envolvendo controle interno e uso da tecnologia da informação”.

Nesse contexto, de acordo com o discurso governamental, a implantação de um “Sistema de Apoio à Tomada de Decisão”, evitaria o imediatismo e a superficialidade nas decisões e ações de governo, promovendo maior conexão entre a agenda do Executivo e o planejamento, para dar direcionamento correto às ações, baseado em um suporte de pesquisas de problemas. Assim como no PPA de MS (2004/2007), objetiva a transparência institucional da Administração Pública, a fim de alcançar maior eficiência do gasto público e melhoria na qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Entretanto, no PPA de MS (2008/2011), não se identificou instrumentos de interação entre Governo e sociedade para um planejamento participativo, ou seja, com os **demais atores da sociedade** tendo papel ativo em sua elaboração, assim como, nos documentos anteriores. O referido documento destaca quanto à participação da sociedade em sua elaboração, que este se subsidiou na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO), e que estas políticas foram elaboradas com ampla participação da sociedade em geral, “expressando, portanto, os reais interesses da comunidade local”.

Com relação à categoria **Ciência e Tecnologia – C&T**, o PPA MS (2008/2011), apresentou um Programa intitulado “MS Competitivo - Ciência, Tecnologia e Inovação aplicada para o Desenvolvimento e Soberania”, direcionado “à gestão das políticas de ciência e tecnologia, tendo como finalidade o amparo ao ensino e o incentivo à pesquisa científica e tecnológica, relevante ao desenvolvimento econômico, social e cultural do Estado”. Observou-se que além do desenvolvimento econômico, o documento aponta para a importância da C&T também para o desenvolvimento social e cultural. O referido Programa é composto pelos seguintes Projetos:

- **Coordenação, Normatização e Desenvolvimento das Ações e Projetos de Ciência e Tecnologia** sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE) – Objetivos: induzir a disseminação das ações de ciência e tecnologia em Mato Grosso do Sul; elaboração de projetos e

---

(III) Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos; (IV) Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação; (V) Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação; (VI) Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; e (VII) Apoio à cooperação em gestão. A modernização institucional no âmbito do PNAGE é tratada com uma visão sistêmica, transversal e integrada do ciclo da gestão pública. Neste sentido, incentiva-se o compartilhamento de soluções de modernização em nível das administrações estaduais e também entre diferentes estados (MP, 2016).

articulações com financiadores; normatização e acompanhamento das atividades de ciência e tecnologia e implementação as ações de estímulo e desenvolvimento de CT&I;

- **Implementação das Ações da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia** – Objetivo: implementar e coordenar as ações da FUNDECT, proporcionando o melhor desenvolvimento de suas ações específicas;
- **Fomento as Atividades de Ciência e Tecnologia** – Objetivo: custear total ou parcialmente, os projetos de pesquisas e eventos científicos e tecnológicos e outras atividades que contribuam para o desenvolvimento da ciência e tecnologia no estado de Mato Grosso do Sul.

Além disso, o progresso da Ciência, Tecnologia e Inovação – C,T&I aparece especificamente relacionado ao ensino público superior, já que este tipo de ensino poderia contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento sustentável, “promovendo a formação de profissionais capacitados para o desenvolvimento da C,T&I do Estado”.

Na categoria **qualificação da mão de obra**, verificou-se que o documento em questão prevê através do Programa “MS Cidadão - Educando para o Futuro”, um Projeto específico para a “Formação Profissional e acesso ao Ensino Superior”, que objetivava:

[...] expandir a oferta de vagas na educação profissional nos níveis básico, técnico e tecnológico, promovendo aprimoramento da qualidade e do acesso a oportunidades de trabalho no que diz respeito à demanda de mão de obra qualificada, assim como dar oportunidade de acesso ao ensino superior aos jovens e adultos oriundos de escolas pública; inclusive: implantação da Universidade do Bolsão sul-mato-grossense - UFB; instalação de escola agrícola no município de Figueirão (PPA-MS, 2008/2011, p. 382).

Nessa perspectiva, o documento também destaca o papel da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, que como instituição de nível superior, contribuiria com a formação desses profissionais qualificados, bem como na difusão do conhecimento e no bem-estar social. Por conseguinte, de acordo com o documento, a UEMS estaria voltada particularmente para as áreas de pós-graduação e para o ensino profissionalizante.

#### **5.1.4 Plano Plurianual de Investimento de MS - 2012/2015**

O Plano Plurianual de Investimento de MS referente ao período de 2012/2015 foi instituído pelo Governador reeleito André Puccinelli (que é vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) através da Lei Nº 4.145, de 19 de Dezembro de

2011. Nessa época a Presidente do Brasil era Dilma Rousseff, vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT). A idéia – síntese do referido Plano era “fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo com desenvolvimento sustentável e menos desigual nas suas regiões”. De acordo com o discurso governamental, a concepção do PPA de MS 2012/2015:

[...] incorpora a visão progressista de forma equilibrada como na primeira gestão da atual Administração, comprometida com a cidadania da população e com a continuidade dos investimentos estruturantes de responsabilidade do Governo. Pretende, também, continuar pavimentando os caminhos para o avanço do setor privado, trabalhando para que o Estado continue sendo referência nacional como opção de novos negócios dos setores produtivos e na geração de empregos (PPA-MS, 2012/2015, p. 2).

Com referência ao contexto econômico nacional, o mencionado documento aponta que o país, no ano de 2010, voltou a crescer a taxas elevadas (a sua economia alcançou 7,50% de crescimento no PIB contra - 0,6% no ano de 2009), dessa forma superando as dificuldades conjunturais que afetaram o sistema financeiro internacional, atingindo internamente principalmente os setores exportadores e os segmentos industriais ocorridos no ano anterior.

De acordo com o conceito de endividamento externo aplicado pelo Banco Central, o país mantém uma trajetória favorável nas relações credor/ devedor com outros países: “favorecido pelo crescente desempenho das suas reservas internacionais, saindo de devedor líquido de US\$ 74,8 bilhões em 2006 para credor líquido internacional de US\$ 71,3 bilhões no primeiro trimestre de 2011” (PPA-MS, 2012/2015, p. 9).

O PPA de MS 2012/2015, ressalta que notícias relacionadas às dificuldades da Europa e dos Estados Unidos (como o rebaixamento da dívida dos Estados Unidos) explicita o fato de que a crise financeira internacional de 2008 não estaria superada. Assim, essa situação geraria efeitos negativos sobre as bolsas de valores mundiais. No caso dos países “em desenvolvimento” como o Brasil “a volatilidade provocou a conhecida “fuga para a qualidade”, quando os capitais mais flexíveis reverterem suas posições e se dirigem rapidamente para títulos financeiros seguros em moeda forte, especialmente os do tesouro norte-americanos” (PPA-MS, 2012/2015, p. 9).

Nesse âmbito, surgiram discussões quanto à capacidade do Brasil responder a um eventual aprofundamento da crise, de efetuar políticas públicas capazes de combater os efeitos de uma possível crise mais profunda. Com efeito, o documento aponta que:

[...] apesar da possibilidade de uma recaída ser historicamente mais desafiadora do que no primeiro momento de uma crise sistêmica internacional, as condições objetivas do Brasil, após ter atravessado com sucesso a primeira tormenta, apontam

reservas macroeconômicas estratégicas para o combate da possível segunda (PPA-MS, 2012/2015, p. 9).

Além disso, ainda sobre o nível de confiança, o Brasil mantinha um índice de risco baixo (160,04 pontos em julho de 2011, contra 231,34 no mesmo mês de 2008), situação que indicava mais segurança ao investidor na capacidade do país em cumprir os seus acordos.

Concernente a conjuntura econômica de Mato Grosso do Sul, o documento em questão, assim como os anteriores, ressaltou a tradição na atividade agropecuária. Na agricultura, o estado apresentou elevada produção e produtividade principalmente nas culturas de soja e milho, e nos últimos anos se destacou como “nova fronteira” na produção de cana-de-açúcar. A atividade de bovinocultura está voltada principalmente para a produção de carne, e é considerada como um mercado potencial para a produção e abastecimento dos grandes mercados consumidores de carne.

Outro segmento de destaque no documento é o de reflorestamento, que cresceu voltado para atender a demanda de carvão por alguns segmentos industriais. Esse segmento apresentou um potencial de expansão, em virtude do crescimento do setor siderúrgico, que geraria uma demanda do médio ao longo prazo de cerca de 200 mil hectares de eucaliptos. Ademais, o segmento de papel e celulose já contava com uma unidade industrial no município de Três Lagoas, com perspectiva de expansão deste em outros municípios circunvizinhos. A demanda por floresta plantada também seria pressionada pelo setor moveleiro e cerâmico que têm na madeira sua fonte de matéria-prima ou o seu suprimento energético.

O referido documento aponta que com o predomínio da atividade agropecuária, a economia de Mato Grosso do Sul se caracteriza pelo potencial no fornecimento de matérias-primas para a agroindústria, além de suas enormes reservas minerais ainda a serem exploradas. Por conseguinte, o setor industrial está direcionado:

[...] para o beneficiamento de produtos vindos principalmente do setor agropecuário como grãos, algodão, carnes, leite, couro, cana, mandioca, celulose e papel, madeira e minérios. A política industrial está voltada para a implantação e expansão de unidades agroindustriais que utilizem como insumo básico carne, couro, leite, soja, cereais, cana, plumas e outros, propiciando agregar mais valor à produção interna. O objetivo é promover o incremento da riqueza e da renda estadual por meio do aumento do emprego e da renda, buscando atrair investimentos de capital privado como forma de dinamizar e diversificar a economia do estado (PPA-MS, 2012/2015, p. 11).

O documento destacou ainda que a expansão da indústria do etanol geraria impactos em outros segmentos, resultante da atração de mão de obra de outros estados, interferindo de forma positiva no crescimento da demanda por habitação, educação, saúde, etc. e com a

elevação da produção de álcool e açúcar demandando investimentos em mais infraestrutura de transportes: rodovias, poliduto e portos.

Atinente a infraestrutura de energia, o PPA de MS 2012/2015, ressalta que a deficiência do suprimento de energia elétrica era tida até pouco tempo como fator inibidor do processo de desenvolvimento econômico. Contudo, afirma que este panorama foi alterado:

Primeiro, com a privatização da Empresa Energética do Estado (ENERSUL), que possibilitou o aporte de investimentos privados para o setor e, em segundo lugar, a construção do gasoduto Bolívia - Brasil. O gasoduto oferece uma fonte alternativa de geração de energia elétrica mediante a instalação de usinas termelétricas, as quais, além de ampliar a capacidade real de oferta de energia, diversificam a matriz energética estadual (PPA-MS, 2012/2015, p. 12).

Assim como nos documentos anteriores, o documento em questão aponta algumas fragilidades/ estrangulamentos relacionados à dinâmica econômica de Mato Grosso do Sul:

- A principal atividade econômica, a agropecuária, ainda tem predomínio da produção extensiva;
- As exportações ainda são muito dependentes do setor primário, correspondendo a aproximadamente 90,0% das exportações;
- Mato Grosso do Sul possui duas particularidades que o torna extremamente dependente de um sistema de transportes eficiente, para o seu desenvolvimento: ser um estado intercontinental, no centro do continente sul-americano, com os principais centros consumidores a uma distância média de 1000 km, e igualmente distantes dos portos com capacidade para exportação; e possuir um pequeno mercado consumidor (2,4 milhões de habitantes), que em qualquer fase de seu desenvolvimento, o faz um estado exportador de bens e serviços;
- Os elevados custos dos transportes, bem como em todo o país, tem origem no desequilíbrio na matriz de transportes, sendo o modal rodoviário, de maior custo tonelada/quilômetro, responsável por aproximadamente 80% do transportes de cargas. O modal rodoviário deveria ser o responsável por abastecer os grandes eixos de transportes que escoam os produtos para longas distâncias. Os eixos corredores de escoamento deveriam ser em modais de custos menores (ferrovia, hidrovia e dutovia). Porém o desaparecimento e até mesmo a inexistência de modais de menores custos de transportes geram distorções e o rodoviário assume funções de transportes de longa distância, onerando o preço dos produtos.

O Plano Plurianual 2012/2015 estabeleceu um planejamento estruturante de médio prazo, e para isso apresenta um conjunto de programas, projetos e ações nas seguintes áreas: infraestrutura, integração das fronteiras, meio ambiente, gestão pública, parcerias público-privadas, inclusão social e diversificação da matriz energética.

Verificou-se que foram utilizadas as mesmas referências do PPA anterior, ou seja, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PEDCO (2007-2020), juntamente com os demais planos estratégicos estaduais, devidamente atualizados à época. Assim como, a concepção do Programa MS Competitivo que teve por base a abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter.

De acordo com o documento em questão, os principais desafios do Governo em seu segundo mandato seriam: consolidar e expandir as conquistas já asseguradas; continuar a busca da redução das desigualdades observadas entre as camadas da população e diminuir as disparidades regionais, levando o progresso e as ações dos programas sociais para todas as regiões do estado. Portanto, a idéia central do PPA 2012/2015 que se constituía em “Fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo com desenvolvimento sustentável e menos desigual nas suas regiões”, foi expressa no PPA 2012/2015 no âmbito do Poder Executivo, por meio das seguintes diretrizes:

- a) Implantação de Programas Multissetoriais Integrados, visando a potencializar o uso da estrutura técnica e administrativa do Governo Estadual e a racionalizar o uso de recursos financeiros;
- b) Desenvolvimento das políticas públicas baseado em ações regionais, visando a enfrentar desigualdades entre regiões, melhor distribuir bens e estruturas e propiciar às comunidades acessos aos serviços públicos;
- c) Estabelecimento de parcerias com as demais esferas de Governo Federal e Municipais e com entidades privadas visando a sincronizar as ações do Governo Estadual e inseri-las em contexto de integração e articulação;
- d) Definição de metas físicas e financeiras e aplicação de sistemas de indicadores para monitoramento e avaliação da eficácia dos programas e dos resultados das Políticas Públicas Estaduais;
- e) Inserção de ações de estímulo e fomento à inovação científica e tecnológica em todas as áreas de atuação do Governo Estadual, em especial na educação, produção, extensão universitária e nos processos da própria Administração Estadual;

- f) Implementação de agenda ambiental no Governo Estadual, visando a inserir nas diversas áreas de administração, práticas de sustentabilidade ambiental e de informação ecológica, além de se integrarem nas ações formais de conservação do meio ambiente;
- g) Implementação de programas permanentes de capacitação de servidores, visando a elevar sua produtividade e capacidade de utilização de recursos da tecnologia da informação;
- h) Potencializar a captação de recursos externos, a atração de investimentos privados e as ações para a redução da vinculação das receitas.

O PPA de MS 2012/2015 manteve parte significativa das concepções explicitadas no documento anterior. A idéia central de tornar Mato Grosso do Sul, mais competitivo e com desenvolvimento sustentável foi mantida, com a inserção da perspectiva de torná-lo menos desigual em suas regiões. Com relação aos Programas, verificou-se que todos são mantidos e incluiu-se o Programa “MS CIDADÃO – Investimentos na Rede de Serviços de Saúde” que objetivava estruturar a rede de serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em Mato Grosso do Sul.

Interpretou-se que a categoria **desenvolvimento** é abordada no documento de acordo com perspectivas distintas, pois ao mesmo tempo em que se ressalta uma concepção de desenvolvimento sustentável ao explicitar como macrodesafio: “consolidar o processo de desenvolvimento sustentável, fortalecendo as políticas econômicas, ampliando sua integração com as ações de conservação ambiental”, também se refere a concepções de desenvolvimento regional e local, ao destacar que irá “promover e apoiar as iniciativas de desenvolvimento local e regional visando a enfrentar os desequilíbrios entre as diversas regiões do Estado, inserindo suas comunidades nos processos produtivos” (PPA-MS, 2012/2015, p. 2). Dessa forma, há incoerências/indefinições conceituais, pois cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possuem conceitos com vieses/ matizes característicos.

Assim como nos documentos anteriores, a categoria **industrialização** é apresentada com potencial de crescimento em Mato Grosso do Sul, e compõe uma das principais atividades econômicas a serem fomentadas. Nesse âmbito, de acordo com o PPA de MS 2012/2015, além das ações citadas no documento anterior<sup>67</sup>, o em questão, inseriu as seguintes ações, objetivando a “promoção do desenvolvimento industrial”: qualificação e

---

<sup>67</sup> Que consistiam em: conceder benefício ou incentivo fiscal, financeiro-fiscal, como instrumento de política de fomento a industrialização de Mato Grosso do Sul e a circulação de bens econômicos em seu território; fomentar o desenvolvimento do setor mineral, a partir de suas potencialidades e com promoção da melhoria de qualidade de vida do cidadão.

treinamento de mão de obra para a indústria; apoio a empreendimentos que promovam a industrialização com a finalidade de fomentar a geração de empregos no setor; viabilização de parcerias tecnológicas e financeiras com os segmentos públicos e privados e alavancar a competitividade do setor, diversificando e ampliando a indústria estadual com geração de empregos.

Com referência à categoria **papel do Estado**, o PPA de MS 2012/2015 mantém perspectivas do documento anterior (inclusive reproduzindo muitos trechos do texto). O Programa “MS Gestão - Fortalecimento da Gestão e do Planejamento” tem como objetivo implementar as políticas de gestão pública, planejamento, orçamento e auditoria integradas ao Programa Estadual de Modernização da Gestão e do Planejamento - PNAGE/MS. Além disso, o planejamento governamental apresenta através do PPA de MS 2012/2015 como um macrodesafio, a gestão pública e explicita a necessidade de uma política de qualificação dos servidores públicos, que promova a qualificação destes, mediante a eficácia no atendimento prestado ao cidadão sul-matogrossense:

Qualificar mediante o aumento de eficiência e a humanização do atendimento, a prestação de serviços públicos estaduais em todas as suas áreas, valorizando a ética no serviço público e o servidor com constante qualificação, capacitação, melhoria no ambiente de trabalho, planos de carreiras e aumento real de remuneração. A melhoria na gestão dos interesses públicos deverá ser perseguida por meio de uma política de qualificação dos servidores públicos, melhor controle na aplicação dos recursos, ampliação da participação da sociedade na definição das prioridades, modernização dos órgãos de controle e descentralização da prestação de serviços ao cidadão sul-mato-grossense (PPA-MS, 2012/2015, p. 3).

Tal como no PPA de MS (2008/2011), não se identificou no PPA de MS (2012/2015), instrumentos de interação entre Governo e sociedade para um planejamento participativo. O documento em questão, também destaca quanto à elaboração (inclusive reproduzindo trechos do documento anterior) que se subsidiou na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO), e que estas políticas foram elaboradas com ampla participação da sociedade em geral, “expressando, portanto, os reais interesses da comunidade local”.

No que tange a categoria **Ciência e Tecnologia – C&T**, o PPA MS (2012/2015), mantém o Programa intitulado “MS Competitivo - Ciência, Tecnologia e Inovação aplicada para o Desenvolvimento e Soberania”, com os mesmos Projetos e objetivos, a única alteração foram os valores destinados a cada um. Do mesmo modo que no documento anterior, o PPA MS (2012/2015), ressalta a relevância do Ensino Superior público para o progresso da Ciência e Tecnologia, quando apresenta o seguinte objetivo: “incrementar o ensino público superior



gratuito, promovendo a formação de acadêmicos capacitados para fomentar a prosperidade da ciência e tecnologia do estado”.

Na categoria **qualificação da mão de obra**, verificou-se que o documento em questão mantém o Programa “MS Cidadão - Educando para o Futuro”, assim como, o Projeto específico para a “Formação Profissional e acesso ao Ensino Superior”, com algumas alterações em seu objetivo:

[...] expandir a oferta de vagas na educação profissional nos níveis básico, técnico e tecnológico, promovendo aprimoramento da qualidade e do acesso a oportunidades de trabalho no que diz respeito à demanda de mão de obra qualificada, assim como dar oportunidade de acesso ao ensino superior aos jovens e adultos oriundos de escolas públicas (PPA-MS, 2012/2015, p. 82).

Com efeito, o referido documento apresenta Projetos específicos vinculados a UEMS, com objetivos de fortalecer e manter os ensinos de Graduação e Pós-Graduação, socialização do conhecimento produzido, implementação e operacionalização do ensino profissionalizante. Dessa forma, a UEMS poderá contribuir para o progresso da sociedade, ao formar cidadãos altamente qualificados, socializar os conhecimentos produzidos, assim como implementar e operacionalizar o ensino profissionalizante.

## **5.2 Planos Plurianuais de Investimentos de Mato Grosso – 2000 a 2015**

### **5.2.1 Plano Plurianual de Investimento de MT - 2000/2003**

O Plano Plurianual de Investimento de MT referente ao período de 2000/2003 foi instituído pelo Governador Dante Martins de Oliveira (do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), através da Lei N° 7.225, de 22 de Dezembro de 1999. De acordo com o discurso governamental, era compromisso do gestor público, “dar continuidade ao processo de modernização e reforma do Estado, a partir da decisão de implantar um novo modelo de gestão, voltado para o alcance de resultados e a satisfação do cidadão”.

O PPA de MT (2000/2003) utilizou como referência metas, que de acordo com o discurso governamental, foram debatidas com a sociedade mato-grossense durante a campanha eleitoral. Constituído-se em uma das principais bases do planejamento estratégico de Governo, cujas diretrizes definiram o seu conteúdo.

O documento em questão constitui-se de um conjunto de 06 (seis) metas: 1) Melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>68</sup> em 10% até dezembro de 2003; 2) Reduzir os custos de transportes em 20% até dezembro de 2003; 3) Aumentar o valor da produção primária industrializada em 30% até dezembro de 2003; 4) Garantir a proteção e utilização racional de 100% dos recursos naturais do estado; 5) Triplicar o valor das exportações de bens e serviços até dezembro de 2003 e 6) Assegurar que a relação despesa e receita seja igual ou menor que 1 até dezembro de 2000. Nesse contexto, cada meta compunha-se de programas que contemplam as dimensões social, econômica, ambiental, cultural e institucional. Ao todo, foram apresentados nesse documento 73 (setenta e três) programas (Anexo 5).

O PPA de MT (2000/2003) apresenta um conjunto de programas que contemplam as dimensões (social, econômica, ambiental, cultural e institucional) essenciais para que se possa falar em desenvolvimento. Entretanto, o documento em questão, tem como meta a “melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 10% até dezembro de 2003”, dessa forma há visões críticas em relação à capacidade do referido indicador constituído a partir de três dimensões (educação, longevidade e renda) representar de fato uma avaliação eficaz do desenvolvimento econômico e social. Embora, apesar de receber críticas, até o momento ainda não tenha sido criado um indicador melhor.

Com referência a categoria **industrialização** observou-se que o documento apresenta diversos programas que objetivavam cumprir a terceira meta que consistia em “Aumentar o valor da produção primária industrializada em 30% até dezembro de 2003”. Nesse sentido, verificou-se que de acordo com a (Tabela 8 - Valor da Transformação Industrial - VTI de Mato Grosso - 2000 a 2015, na pág. 129), no ano de 2000 o VTI total de MT correspondeu a 1.303.471, e no ano de 2003 a 3.397.363. Dessa forma, a referida meta foi cumprida, já que o valor da produção primária industrializada obteve um aumento de 160,63%. Os referidos dados permitem apontar que os Programas direcionados à industrialização podem ter contribuído para que a meta apresentada fosse cumprida.

Na categoria **papel do Estado** com base na relação de Programas que compõem o PPA de MT (2000/2003), verificou-se que de acordo com o documento, há uma coerência na

---

<sup>68</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso em longo prazo a três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Foi criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen (PNUD). Por conseguinte, o IDH é um índice que tem importância mundial e é adotado inclusive pela Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apesar de ampliar a perspectiva sobre desenvolvimento humano, o IDH não abrange, nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

apresentação dos Programas no que se refere às dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento, já que os mesmos contemplam as dimensões (social, cultural, ambiental, institucional) e não somente a dimensão econômica, dessa forma é possível apontar que o Estado se apresenta como promotor do desenvolvimento, além do crescimento econômico.

No que tange a categoria **papel dos demais atores**, o PPA de MT (2000/2003) utilizou como referência metas, que de acordo com o discurso governamental, foram debatidas com a sociedade mato-grossense durante a campanha eleitoral. Uma das ações previstas no PPA, visando subsidiar o processo de planejamento estadual, até o mês de dezembro de 2003, seria a realização de Audiências Públicas Regionais.

Na categoria **Ciência e Tecnologia – C&T**, observou-se que o Programa **Desenvolvimento Científico e Tecnológico** está vinculado à Meta 3, em que constam ações específicas para a industrialização. Dessa forma, interpretou-se que as ações direcionadas para a C&T, também buscariam contribuir para o fomento à industrialização mato-grossense. Com efeito, as ações apresentadas foram às seguintes: **Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia** (previa a elaboração e implementação de um Plano estratégico de C&T) e **Sistema Estadual de Informações - C&T** sob a responsabilidade da SEPLAN; **Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico** (através do financiamento a projetos/ bolsas) sob a responsabilidade da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso – FAPEMAT; **Fundo de Apoio a Pesquisa Agropecuária – FUNPESC** (apoio a Projetos) e **Implementação de Sistemas Alternativos de Energia**. Entretanto, verificou-se que para a pesquisa agropecuária estava previsto um Fundo específico, o FUNPESC, que provavelmente contribuiria para a especialização de Mato Grosso em atividades agropecuárias.

Com referência a categoria **qualificação de mão de obra**, verificou-se que o documento em questão atribuía a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) ações de melhoria nas atividades de Ensino Superior, Pesquisa, Extensão e **Qualificação Profissional**. Além disso, estava previsto a instalação de um Campus da UNEMAT na **Região I – Noroeste I**, que compreende os municípios de (Juína - cidade pólo; Castanheira; Juruena Cotriguaçu; Aripuanã; Colniza e Rondolândia). No entanto, até o ano de 2017 não ocorreu à instalação da referido Câmpus, embora de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2017-2021 da UNEMAT tenham sido criados nas cidades de: Aripuanã (Polo de Educação a Distância e Núcleo Pedagógico), e em Juína (Pólo de Educação a Distância)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Atualmente, a UNEMAT possui 13 Câmpus, 17 núcleos pedagógicos (os quais ofertam cursos da modalidade parceladas em turmas únicas) e 23 polos de Ensino à Distância. Segundo o Anuário Estatístico de 2016, ano-base

Ainda referente a essa categoria, identificou-se um Programa específico para capacitação em nível técnico: **Ensino Profissionalizante**. O referido Programa consistia na construção e implantação de 08 (oito) Centros de Formação Profissional (CENFOR) até o mês de dezembro de 2003, nos municípios de Rondonópolis, Barra do Garças, Sinop, Alta Floresta, Tangará da Serra, Matupá, Juara e Diamantino.

### **5.2.2 Plano Plurianual de Investimento de MT - 2004/2007**

O Plano Plurianual de Investimento de MT referente ao período de 2004/2007 foi instituído pelo Governador Blairo Borges Maggi (na época vinculado ao Partido Popular Socialista - PPS), através da Lei Nº 8.064, de 30 de Dezembro de 2.003, intitulado: “Mato Grosso Mãos a Obra”. De acordo com o discurso governamental, a missão do governo era: “Implementar um novo modelo de gestão do Estado de Mato Grosso, promover a inclusão social, o desenvolvimento econômico sustentável e a superação das desigualdades sociais e regionais”.

Por conseguinte, a principal estratégia do PPA 2004-2007 seria desenvolver políticas de “ajuste social”, sem abandonar o equilíbrio fiscal. Isto implicaria em incentivo ao desenvolvimento econômico sem perder de vista o desenvolvimento social, a inclusão das pessoas ao processo produtivo e ao usufruto da riqueza produzida.

Entretanto, esta atuação só seria possível a um Estado equilibrado e em condições de implementar e sustentar políticas públicas para o desenvolvimento almejado. Dessa forma, o documento em questão aponta para a necessidade de continuidade da reforma do Estado e de seu aparelho em Mato Grosso, pois esta se encontrava inacabada.

Questões relevantes como a estrutura organizacional, a sistemática do serviço da dívida pública federalizada, a previdência dos servidores, a capacidade regulatória do Estado em várias áreas, perdas de receita, a defasagem tecnológica diante dos ganhos de produtividade e prestação remota de serviços públicos proporcionados pelo governo eletrônico, a profissionalização do corpo de servidores, novos instrumentais para o ciclo de políticas públicas, a otimização de despesas, a evolução da execução orçamentária - financeira, o gerenciamento dos precatórios, a inovação gerencial, o fortalecimento do núcleo estratégico, avaliação institucional e de desempenho, o papel do Estado junto ao mercado e à sociedade civil (privatizações, publicização, agencificação) e a descentralização, principalmente das políticas sociais, ficaram para serem concluídas. Isto revela o caráter permanente da reforma do Estado e a necessidade de compreendê-la neste marco em Mato Grosso (PPA-MT, 2004/2007, p. 32).

Nesse contexto, os instrumentos apontados para o enfrentamento desses desafios seriam a capacidade do Estado em se organizar para tanto, o envolvimento da sociedade civil, a articulação entre os entes Públicos na implementação de políticas públicas, minimizando os desperdícios e potencializando os resultados, assim como a necessidade de colocar o Estado a serviço dos interesses da sociedade. O documento destaca ainda que, o esforço pelo resgate da capacidade do estado não era mérito somente do governo estadual, era preciso reconhecer que durante os últimos anos houve um esforço do Governo Federal, repassado aos governos estaduais, para equilibrar as contas públicas e promover uma Reforma de Estado.

Com referência ao diagnóstico sobre as fragilidades e potencialidades de Mato Grosso, o PPA de MT (2004/2007) apontou que o desenvolvimento econômico de Mato Grosso, a exemplo do que ocorreu no Brasil, não conseguiu garantir equidade social. A concentração de renda e de terras impediu o acesso de uma parcela significativa da população mato-grossense aos frutos da riqueza produzida nos últimos anos. Como consequência desse processo a concentração de riquezas não se deu apenas entre as pessoas, mas também entre as regiões, fazendo com que Mato Grosso conviva com uma dualidade entre regiões de pujante economia e outras deprimidas.

Nesse contexto, de acordo com o documento mencionado, buscou-se compreender as desigualdades existentes no desenvolvimento de Mato Grosso, considerando-se, “além do IDH, outras dimensões: as desigualdades regionais, as desigualdades sociais, os impactos sobre o meio ambiente, a precariedade da infraestrutura e os limites e possibilidades do estado em promover um desenvolvimento justo” (PPA-MT, 2004/2007, p. 14). Dentre as principais fragilidades explicitadas estão:

- O aprofundamento da concentração fundiária, resultado da mudança acelerada no perfil demográfico de Mato Grosso<sup>70</sup>, somado ao processo produtivo, cujo foco se concentrou no modelo da grande produção e na ausência de uma política integrada para os pequenos e médios produtores;
- As desigualdades sociais da atualidade, geradas principalmente pela concentração de renda entre as classes sociais. Além de outros fatores que influenciam decisivamente no aprofundamento das desigualdades sociais, como: dificuldade de acesso à educação e sua qualidade insatisfatória; a precariedade das condições sanitárias que causa riscos

---

<sup>70</sup> Nas últimas décadas, o movimento migratório campo-cidade acentuou-se como resultado da substituição das pequenas lavouras por grandes plantações mecanizadas, influenciando decisivamente no processo de urbanização.

à saúde; a ineficiência da cobertura dos serviços de saúde pública para indivíduos doentes; o reduzido acesso ao crédito, ao conhecimento e à tecnologia;

- Uso desordenado dos recursos naturais, gerando impactos que colocam em risco as riquezas do estado, o patrimônio cultural das populações locais e a própria continuidade de várias atividades econômicas desenvolvidas;
- A base da economia mato-grossense consiste na agropecuária, que também é responsável pelos maiores impactos ambientais. O estabelecimento das culturas agrícolas e das pastagens implica na remoção da cobertura vegetal, principalmente nas regiões de fronteira, onde se observa forte pressão sobre os recursos florestais;
- Um dos grandes desafios para o desenvolvimento econômico de Mato Grosso consiste na transição de um perfil econômico marcado pela *produção primária especializada* para uma matriz produtiva com maior *diversificação agrícola e industrial*, passando pela incorporação e ampliação de segmentos da indústria extrativa e de transformação que viabilizem maior agregação de valor aos produtos da agropecuária, a exemplo da soja, do couro, da madeira e do algodão.

Nesse âmbito, conforme o PPA de MT (2004/2007) as escolhas do governo traduzem de qual forma serão enfrentados os problemas que se apresentam no cenário sócio-econômico e ambiental, levando em consideração também as potencialidades que o estado oferece e que são expressas como pontos fortes no Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso – 2002:

- Cadeias produtivas em fase de adensamento;
- Grande diversidade étnica e cultural;
- Capacidade empreendedora do empresariado mato-grossense;
- Amplas extensões de terras agricultáveis e condições climáticas favoráveis;
- Processo de consolidação do Estado como polo de desenvolvimento nacional;
- Patrimônio ecológico com diversidade de paisagens naturais e potencial para o ecoturismo;
- Riqueza da biodiversidade como importante patrimônio para o desenvolvimento de biotecnologia;
- Potencial de geração de novas tecnologias;
- Posição geográfica favorável à produção e escoamento dos produtos regionais ao mercado internacional.

De acordo com o PPA de MT (2004/2007), a sua elaboração partiu do Plano de Campanha do Governo (que apontava para as mudanças que o governo pretendia realizar),

levando em consideração os recursos e limites existentes na Administração Pública. Apontam ainda, que buscaram o envolvimento de todos os níveis de direção governamental, procurando mobilizar os recursos políticos e institucionais, destacando-se o papel de cada ator na concepção das políticas públicas. Dessa forma, conforme o discurso governamental o PPA 2004-2007 teve um diferencial:

[...] o amplo envolvimento dos técnicos dos órgãos de governo. Isto significa dizer que, se por um lado houve a participação da sociedade, por outro também houve uma ampliação da participação de servidores públicos na elaboração do Plano. Desta forma, o plano não consiste apenas na expressão dos dirigentes do governo, mas também no compromisso dos técnicos que, desde o início de fevereiro, não mediram esforços para transformar em Lei a vontade dos cidadãos. O PPA, após aprovação pela Assembléia Legislativa, se transformará no estatuto da vontade popular (PPA-MT, 2004/2007, p.11).

Com referência a participação da sociedade, o documento em questão ressalta que o mecanismo utilizado foi à realização dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento<sup>71</sup>, organizados com o objetivo de promover o debate com a sociedade mato-grossense, de forma regionalizada, o que possibilitaria a aproximação do governo com as organizações da sociedade civil e das instituições públicas, com vistas a compartilhar as definições estratégicas do governo e suas opções prioritárias para os próximos quatro anos.

Por conseguinte, segundo o PPA de MT (2004/2007), para orientar os trabalhos de elaboração, os objetivos de Governo foram divididos nas seguintes áreas: social, econômica, ambiental e do aparelho de Estado. Para cada uma dessas áreas foi criado um Comitê Intersetorial que contou com a coordenação e com o suporte metodológico da equipe da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN). O Comitê também teve a participação dos técnicos de planejamento e das áreas programáticas das demais secretarias, que possuíam afinidade com os temas.

De acordo com o referido documento, Mato Grosso implementava mudanças no processo de planejamento e gestão das políticas públicas, com objetivo de articular e assegurar maior eficácia às ações contidas no PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta concepção incorporava as regulamentações das Portarias nº 42/99 e 117/98 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e pelo Decreto 2.829/98 do Governo Federal, conjugando dessa forma, o planejamento estadual com as práticas e metodologias que estavam avançando no país, a partir da experiência federal.

---

<sup>71</sup> “Os Fóruns foram realizados em 16 cidades-pólo do Estado e contaram com a presença de 3.056 representantes de 682 entidades” (PPA-MT, 2004/2007, p. 10).

Ressaltam ainda, que esta abordagem ampliaria as possibilidades para uma atuação mais articulada dos vários entes federativos em matéria de políticas públicas.

A operacionalização das políticas públicas se deu através de programas, que por sua característica organizativa, é a unidade gerencial através da qual o governo deveria organizar seus meios, sempre com vistas ao alcance de seus objetivos maiores. O programa é o módulo orientador e integrador da ação de governo, é o instrumento que integra o planejamento, o orçamento, a programação e execução orçamentária - financeira, o controle, a avaliação. Além disso, são nos programas que se operam as ações corretivas e se retroalimenta o sistema de gestão.

De acordo com o PPA de MT (2004/2007) os objetivos estratégicos institucionais são resultados prioritários a serem almeçados no período do plano. No Anexo 6, são apresentados os objetivos estratégicos e seus respectivos programas elaborados pelo governo estadual e que articulam um conjunto de ações que convergem para um objetivo comum pré-estabelecido, mensurado por indicadores, visando a solução de um problema, o atendimento de uma demanda da sociedade ou uma oportunidade de investimento.

Verificou-se que houve um aumento de 24 (vinte e quatro) programas em relação ao PPA de MT (2000/2003) que é composto por 73 (setenta e três) programas, enquanto o PPA de MT (2004/2007) compõe-se de 97 (noventa e sete) programas. Constatou-se que os Programas inseridos no documento em análise são principalmente direcionados a melhoria do desempenho da gestão pública estadual. No PPA anterior, para cada meta havia um conjunto de programas, e no atual, cada objetivo estratégico compõe-se por um grupo de programas. Dessa forma, a metodologia é mantida, apenas alterara-se a palavra “meta” por “objetivo estratégico”.

Com referência a categoria **desenvolvimento**, o documento a apresenta de forma distinta ao conceito discutido nesse trabalho. Interpretou-se que no trecho: “incentivo ao desenvolvimento econômico sem perder de vista o desenvolvimento social, a inclusão das pessoas ao processo produtivo e ao usufruto da riqueza produzida no estado”, o documento refere-se ao “desenvolvimento econômico” e ao “desenvolvimento social” como categorias separadas, o que difere dos conceitos estudados anteriormente, já que para se considerar “desenvolvimento econômico”, as melhorias nas condições sociais já teriam que estar embutidas no referido processo.

Verificou-se que a categoria **industrialização** é apresentada no documento continuamente relacionada à necessidade de ampliação da agregação de valor da produção agropecuária, já que a dinâmica econômica de Mato Grosso está especializada na produção



primária. Dessa forma, o Programa “Fomento ao Desenvolvimento Industrial”, é composto principalmente por ações visando à agregação de valor aos segmentos: alimentício, madeira, couro, algodão e mineração.

À categoria **papel do Estado** está pautada no referido documento, no imperativo de redefinição do seu papel no contexto federativo<sup>72</sup>. Nesse âmbito, Mato Grosso precisaria situar-se “no contexto da distribuição de competências sobre as políticas públicas setoriais em relação aos níveis federal e municipal para orientar os seus esforços na direção entendida como adequada e articular-se com as demais esferas” (PPA-MT, 2004/2007, p. 45).

Além disso, com base na relação de Programas que compõem o PPA de MT (2012/2015), verificou-se que de acordo com o documento, há uma coerência na apresentação dos Programas no que tange as dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento, já que os mesmos contemplam as dimensões (social, cultural, ambiental, institucional) e não somente a dimensão econômica.

Com relação ao **papel dos demais atores** na elaboração do Plano, destaca-se a participação da sociedade, assim como, uma ampliação da participação de servidores públicos. Especificamente sobre a participação da sociedade, o mecanismo utilizado foi à realização dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, como descrito anteriormente. Salienta-se ainda que, em uma das estratégias que deveria ser comum a todos os objetivos do Plano, o documento explicita a necessidade de aprimorar canais institucionais de participação popular (conselhos, câmaras e fóruns), com o objetivo de compartilhar decisões e proporcionar maior transparência às ações governamentais. Assim, conforme o discurso governamental, esses procedimentos seriam “determinantes para responsabilização tanto dos agentes públicos quanto da própria sociedade, que se torna sócia das ações desenvolvidas” (PPA-MT, 2004/2007, p. 45).

No que tange à categoria **Ciência e Tecnologia – C&T** verificou-se que o documento em questão considera a expansão das ações indissociáveis de ensino de graduação, pesquisa,

---

<sup>72</sup> “Situada no marco da crise do Estado, desencadeada a partir dos anos 1980 no Brasil (nas suas diversas dimensões), houve uma intensa discussão na sociedade - passando pela Assembleia Nacional Constituinte - sobre a relação entre as diversas esferas de governo no que se refere ao ciclo de determinadas políticas públicas, em especial na chamada “área social”. Com a exaustão do padrão de planejamento adotado pelas elites nacionais a partir de 1930 e acentuado durante o regime de exceção (1964-1985), caracterizado pelo centralismo, insulamento de alguns setores da burocracia, tecnificação de questões políticas, esvaziamento das arenas decisórias democráticas, concentração de poderes no Poder Executivo federal e as mudanças sociais imensas ocorridas durante este período (urbanização acelerada, industrialização, modernização conservadora do setor primário, formação de metrópoles com amplas periferias, emergência da sociedade civil como ator importante e ampliação da sua densidade organizacional) ficou evidente o imperativo de reformulação dos papéis do Estado tanto no nível horizontal (considerando os seus poderes, mercado e sociedade civil) quanto vertical (federal, estadual e municipal)” (PPA-MT, 2004/2007, p. 45).

pós-graduação, extensão e cultura, como caminhos para contribuir com o avanço científico e tecnológico de Mato Grosso. Desse modo, os Projetos **Viabilização do plano de ciência e tecnologia** (Unidade responsável: Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso – UNEMAT); **Popularização da Ciência** (Unidade responsável: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso – FAPEMAT); **Financiamento de projetos de inovação tecnológica** (Unidade responsável: Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Superior - SECITES) e **Articulação para implantação de tecnologias inovadoras** (Unidade responsável: SECITES) objetivavam respectivamente, a “articulação dos diversos campos do saber para a produção de conhecimentos contextualizados com o desenvolvimento sustentável e solidário de Mato Grosso”; “promover a difusão e apropriação do conhecimento técnico-científico pela sociedade e estimular o desenvolvimento contínuo da cultura científica e tecnológica desde o início da vida estudantil”; “fomentar a pesquisa que provê suporte aos arranjos produtivos no Estado” e “garantir ampliação e implantação de arranjos produtivos, criação de incubadoras de empresas, pólos tecnológicos, agropolos e projetos para o desenvolvimento de tecnologias apropriadas (pequena escala, baixo custo e simplicidade)” (PPA-MT, 2004/2007, p. 89; 150; 152).

Verificou-se ainda, a existência de Projetos tecnológicos específicos para a indústria extrativa mineral e de construção civil: **Desenvolvimento de tecnologias para micro e pequenas mineradoras; Ampliação do Centro de Tecnologia Mineral e Caracterização tecnológica dos materiais básicos utilizados na construção civil** (PPA-MT, 2004/2007, p. 150; 151).

O documento em questão apresenta Programas específicos para a **qualificação de mão de obra: Geração de Trabalho, Emprego e Renda e Formação Qualificada de Recursos Humanos**, que tem como objetivos respectivamente: “potencializar o aumento da renda, inserção e a re-inserção das pessoas no mercado de trabalho” e “ampliar a formação técnica e científica, a capacitação de recursos humanos e a expansão da pesquisa em ciência e tecnologia”. Por conseguinte, o Estado pretendia ampliar à pesquisa científica através da concessão de bolsas de iniciação científica; ampliar o ensino técnico profissionalizante; implementar Centros de Educação Profissional.

### **5.2.3 Plano Plurianual de Investimento de MT - 2008/2011**

O Plano Plurianual de Investimento de MT referente ao período de 2008/2011 foi instituído pelo Governador reeleito, Blairo Borges Maggi (na época vinculado ao Partido da

República - PR), através da Lei Nº 8.827, de 17 de Janeiro de 2008. De acordo com o discurso governamental, os instrumentos legais de planejamento devem ser vistos como um contrato entre o Estado e a sociedade para a realização de ações que atendam os interesses da coletividade, portanto, devem ser alvo do interesse da sociedade e de suas representações. Dessa forma, as ações a serem produzidas deveriam refletir uma definição criteriosa, explícita e transparente, o que permitiria melhor gerenciamento e o controle pela sociedade. Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) teria o papel de ser a expressão formal do caminho escolhido pelo Governo eleito pela sociedade para buscar a solução dos problemas existentes:

O PPA é a base do sistema de planejamento público, indicando os objetivos (estratégicos e dos programas), as ações, os bens e serviços que serão alvos dos esforços do governo no seu período de vigência. [...] é um Plano Estratégico de médio prazo e dá base para uma gestão também estratégica. Portanto, não deve ser apenas um instrumento bem escrito, bem divulgado e depois guardado. O plano deve selecionar problemas valiosos, ter viabilidade técnica (meios físicos, humanos e financeiros para a execução), política (liderança) e conferir transparência na relação com a sociedade (PPA-MT, 2008/2011, p. 5).

Tal como no PPA anterior, o PPA de MT (2008/2011, p. 101), explicita consoante com o discurso governamental, a missão de: “Implementar um novo modelo de gestão do Estado de Mato Grosso, promover a inclusão social, o desenvolvimento econômico sustentável e a superação das desigualdades sociais e regionais”.

No que tange ao contexto econômico nacional, o referido documento aponta que a Região Centro-Oeste, incluindo o estado de Mato Grosso, participava de um processo de desconcentração espacial da atividade econômica no País.

Com referência as potencialidades e fragilidades sócio-econômicas e ambientais, o documento em foco, apontou que nas últimas décadas Mato Grosso apresentou um elevado dinamismo econômico, sendo uma das economias estaduais que mais cresceu no país. A economia agrícola foi à principal responsável pelo dinamismo do PIB estadual, com contribuições da expansão dos cultivos de soja, algodão, milho e arroz, além de um crescimento significativo dos rebanhos, em particular o bovino. Nas suas relações com o exterior, o estado vinha alcançando saldos positivos na balança comercial sistematicamente, o que contribuiu com a balança comercial nacional e com o estreitamento das relações comerciais internacionais.

Ressalta ainda que, apesar da dinâmica econômica estadual ser determinada pelas atividades agropecuárias, já se observava um processo de diversificação da atividade produtiva que se expressava na formação e consolidação de um conjunto complexo de cadeias

produtivas. Estudos recentes apontavam para o surgimento de importantes arranjos e cadeias produtivas no estado, que deveriam no futuro contribuir significativamente para a consolidação e o adensamento da economia estadual. Entre tais arranjos e cadeias produtivas associadas à indústria e à agroindústria estadual, destacavam as de madeira e móveis, aves e suínos, fruticultura, soja e milho, carne/couro e leite, algodão e vestuário e cana-de-açúcar, além da construção civil.

No que diz respeito à produção de energia elétrica, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Centro-Oeste – PLANOESTE destaca o potencial hidrelétrico de Mato Grosso, agregado em três bacias hidrográficas (Amazonas, Tocantins e Paraná), num total avaliado em 17.220 MW. Ao lado desse elemento dinamizador soma-se o gás da Bolívia (e o de Urucu, no Amazonas, numa etapa posterior), que impulsionariam a Termelétrica de Cuiabá, eliminando por completo o déficit energético de Mato Grosso.

Ao mesmo tempo em que a presença das cadeias vinculadas à atividade agroindustrial ou industrial representava um potencial, o PPA de MT (2008/2011) também apontava para a existência de carências relevantes em muitas outras:

A complementação das cadeias produtivas constitui um ponto crucial a ser considerado na política de desenvolvimento do Estado, considerando-se a dependência significativa de vários insumos, produtos e serviços de outros Estados da Federação. Esta dependência é uma fonte de ampla vulnerabilidade quando se considera a perspectiva de longo prazo (PPA-MT, 2008/2001, p. 10).

No que se refere aos indicadores sociais mais comuns, na época em que foi elaborado este PPA, Mato Grosso registrava ainda, déficits quanto às condições de saneamento básico, em particular os relativos ao esgotamento sanitário e uma significativa concentração da renda, situando-se entre as Unidades da Federação com maior desigualdade. A desigualdade se acentuava a partir da baixa escolaridade média da sociedade que reduzia as oportunidades de inserção em um mercado de trabalho mais qualificado, o que se expressava em parcela relevante com ocupações informais, ainda que este índice tenha apresentado uma tendência de declínio nos últimos anos.

Com relação à dimensão ambiental, o referido documento ressalta a importância em considerar que o desenvolvimento econômico, na forma a qual foi adotado, nas últimas décadas, caracterizou-se por atividades de impacto ao meio ambiente e aos ecossistemas extremamente frágeis existentes. Em especial se destaca o ambiente de cerrados, onde estudos indicam os efeitos relacionados com a erosão, a compactação dos solos, a contaminação da água por agrotóxicos, as formas inadequadas adotadas nos processos de irrigação, além dos

desmatamentos e queimadas que estão associados, em geral, aos avanços da fronteira econômica e à incorporação de novas terras ao processo produtivo. Há ainda que levar em conta o conjunto de atividades que impactam a biodiversidade do Pantanal e de parte da Amazônia Legal.

Nesse âmbito, em uma perspectiva de médio e longo prazo, o grande desafio ao desenvolvimento sustentável de Mato Grosso, consistia na seguinte combinação:

[...] continuidade do seu desenvolvimento econômico acelerado e intenso, com a inclusão social de parcela relevante da população que não se beneficiou ainda do crescimento ocorrido e o desenvolvimento do respeito às restrições ambientais. Sem a consideração e o equilíbrio entre estas dimensões estará comprometida, no longo prazo, a sustentabilidade do desenvolvimento (PPA-MT, 2008/2011, p. 11).

A análise da pauta das exportações do estado demonstrou que em grande parte estava constituída de produtos de baixo valor agregado: grãos, bagaços, resíduos para a soja; madeiras serradas, cortadas, em folhas; carnes desossadas, congeladas, em pedaços e algodão simplesmente debulhado, não cardado. Esta pauta ainda que fosse dinâmica, conferia vulnerabilidade à economia, justificando a criação de condições para consolidação dos elos faltantes e estratégicos nas cadeias produtivas, sobretudo aqueles que permitem uma maior agregação de valor nos produtos exportados.

Outra fragilidade apontada tratava-se do uso intensivo da infraestrutura rodoviária. Dessa maneira, por não contar com uma conservação adequada às necessidades locais, acarretou a uma condição de sucateamento na malha viária estadual, requerendo do governo mato-grossense uma maior atenção. Por conseguinte, também seriam importantes os esforços no sentido da finalização da rodovia interligando a Bolívia e o Brasil, passo inicial para a integração de Mato-Grosso ao mercado sul-americano, abrangendo além desses dois países, áreas do Peru, Chile, Argentina e Paraguai, esperando-se que chegasse a contemplar o equivalente a algo em torno de 40 (quarenta) milhões de pessoas. A interligação dessa rodovia, através das hidrovias Paraná-Paraguai, Araguaia/Tocantins, Teles Pires-Tapajós e do Rio Madeira, e das ferrovias Ferronorte, Novoeste, Ferroeste, Unai/Pirapora e da Chapada dos Parecis pode contribuir para tornar Mato Grosso mais competitivo no agronegócio de grãos e uma das áreas mais eficientes economicamente, considerando-se o MERCOSUL.

Além da questão dos transportes, também seria necessário resolver a questão da capacidade de armazenamento, considerada um dos gargalos da produção de grãos de Mato Grosso.

Assim como no PPA 2004/2007, a premissa metodológica sobre a gestão que permeou a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 é que os programas de governo são como unidades básicas de gerenciamento das ações integrantes do Plano Plurianual e das Leis Orçamentárias Anuais. Esta concepção incorporou as inovações introduzidas pelas Portarias nº. 42/99 e 117/98 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e pelo Decreto 2829/98 do Governo Federal, o que ampliaria as possibilidades para uma atuação mais articulada dos vários entes federativos em relação às políticas públicas. A elaboração desta proposta para o Plano Plurianual do período 2008 a 2011 teve como base o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso - MT+20<sup>73</sup>.

De acordo com o referido documento, os aprendizados adquiridos ao longo da execução do PPA 2004-2007 tiveram papel determinante no processo de elaboração da proposta para o período 2008-2011. Assim os procedimentos deveriam convergir para a articulação das dimensões técnica e política, pois o “desequilíbrio” em qualquer uma delas levaria a dificuldades posteriores na execução. A estratégia estabelecida definiu que a alocação dos recursos deveria levar em conta primeiramente as despesas obrigatórias, seguidas pelas essenciais. Os recursos restantes deveriam obedecer primeiramente às orientações estratégicas de governo, buscando associá-las às orientações estratégicas setoriais.

Do mesmo modo que no documento anterior, foram definidos objetivos estratégicos subsidiando-se no Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso. O PPA em análise organiza-se em programas, entendidos como unidade de gestão, tendo como principal objetivo proporcionar mais racionalidade e efetividade à ação governamental. Observou-se que muitos Programas foram mantidos, e alguns acrescentados conforme representado no Anexo 7.

Por conseguinte, verificou-se um aumento de 19 (dezenove) programas em relação ao PPA de MT (2004/2007) que é composto por 97 (noventa e sete) programas, enquanto o PPA de MT (2008/2011) compõe-se de 116 (cento e dezesseis) programas. Foram inseridos Programas nas seguintes áreas: segurança pública; saúde; ensino superior; pós-graduação; Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI); geração de emprego e renda; direitos humanos e cidadania e principalmente na área de gestão pública, com o objetivo de democratização e aumento da eficiência estadual e municipal. Assim como no PPA anterior, foram definidos os objetivos e as estratégias, que orientaram a elaboração de programas prioritários do governo.

---

<sup>73</sup> Conforme o planejamento governamental, “como o Plano de Desenvolvimento foi elaborado de forma participativa, considerando os cenários mundial, nacional e do Estado, a articulação das dimensões técnica e política e o desenvolvimento sustentável para um horizonte de 20 anos, a opção por suas recomendações alinha as orientações de governo com os anseios da sociedade na construção de um futuro desejado por todos” (PPA-MT, 2008/2011, p. 101).

Dessa maneira, cada objetivo estratégico, compunha-se por um grupo de programas. Interpretou-se que as semelhanças apresentadas nos PPAs dos períodos de (2004/2007) e (2008/2011) deve-se ao fato de a gestão político-administrativa ter sido realizada por um mesmo governador.

Com referência a categoria **desenvolvimento**, a mesma é apresentada no documento de forma incoerente, com indefinições conceituais, pois abordam diversas perspectivas de desenvolvimento (“desenvolvimento econômico sustentável”; “desenvolvimento sustentável”; “desenvolvimento social”; “desenvolvimento regional”), sem levar em consideração que cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possuem conceitos característicos.

Na categoria **industrialização** verificou-se que a dinâmica da indústria de transformação de Mato Grosso está associada a da agropecuária estadual. Além disso, o setor industrial (especialmente a indústria de transformação) proporcionou uma significativa melhoria no grau de formalidade dos empregos. O PPA em questão ressalta a necessidade de ampliação da participação da indústria na economia estadual. Por conseguinte, estabelece ações como: **Incentivo à industrialização das cadeias produtivas** (Objetivo: agregar valor às cadeias produtivas dos segmentos do algodão, da madeira, do couro, da mineração, do café, do arroz e do leite, através de incentivo fiscal); **Incentivo a projetos de fomento industrial e comercial** (Objetivo: alavancar o desenvolvimento das atividades econômicas definidas como estratégicas pela política industrial e comercial); **Gestão/municipalização dos distritos industriais e suporte técnico aos municípios** (Objetivo: gerir os Distritos Industriais enquanto não municipalizados e prestar suporte técnico aos municípios na implantação de distritos).

Identificou-se ainda um Programa específico para o fomento da atividade mineral, que tinha como objetivo a promoção de mecanismos que estimulassem investimentos em mineração, de forma eficiente e sustentada. O referido Programa compunha-se de diversas ações como: “Coordenação do mapeamento geológico e hidrológico do estado”; “Emissão de laudo para certificação Kimberly de diamantes”; “Orientação técnica à mineração”; “Fomento à cadeia produtiva de gemas e jóias”; “Levantamento aerogeofísico do estado de Mato Grosso” (avaliar a potencialidade mineral do estado); “Diversificação da produção mineral do estado”; “Identificação e caracterização tecnológica das rochas ornamentais e de revestimento”; “Avaliação de novas áreas de rochas calcárias e fosfatadas para insumos agrícolas”; “Ampliação e estruturação do centro de tecnologia mineral”; “Identificação das áreas exploradas e em exploração pela atividade mineral no estado”.

Com relação à categoria **papel do Estado**, de acordo com o referido documento, o “Governo busca a retomada de sua capacidade estratégica na definição e execução de Políticas Públicas voltadas para a solução dos problemas da sociedade mato-grossense” (PPA-MT, 2008/2011, p. 2). Dessa forma, conforme o PPA-MT (2008/2011, p. 5) “os instrumentos legais de planejamento devem ser vistos como um contrato entre o Estado e a sociedade para o desenvolvimento de ações que atendam os interesses da coletividade, portanto, devem ser alvo do interesse da sociedade e de suas representações”.

Ademais, a relação de programas que compõem esse Plano, permite apontar que o Estado atuou como promotor do desenvolvimento, e não só do crescimento econômico, baseado no fato de que os referidos programas contemplam as dimensões (econômica, social, ambiental, cultural, institucional) que compõem o conceito de desenvolvimento.

Com referência ao **papel dos demais atores**, o documento em questão explicita que na sua construção participaram a equipe técnica, composta por representantes do estado, sociedade e regiões de planejamento. Também houve participação na composição da equipe estratégica de acompanhamento da elaboração, formada por lideranças dos órgãos do estado e entidades da sociedade. A sociedade foi consultada diretamente através da realização de uma pesquisa qualitativa sobre os problemas, perspectivas e iniciativas prioritárias, sendo a pesquisa conduzida junto a 100 (cem) formadores de opinião do estado, dentre os diversos segmentos. Outras formas de consulta direta foram às oficinas de planejamento realizadas nas 12 (doze) regiões de planejamento, formando os planos regionais de desenvolvimento do MT+20 e subsidiando as propostas de regionalização constantes no PPA. Destaca-se ainda que o acompanhamento da sociedade na execução de um Plano do setor público contribuirá para o seu êxito: “a participação da sociedade no Plano Plurianual não deve cessar na elaboração da proposta no Executivo. Deve continuar durante as atividades de apreciação conduzidas pela Assembléia Legislativa e também na execução dos programas e projetos e suas prestações de contas” (PPA-MT, 2008/2011, p. 6).

Na categoria **Ciência e Tecnologia – C&T** verificou-se a permanência de alguns Projetos apresentados no PPA anterior (2004/2007) e a inclusão de outros. O Projeto **Viabilização do Plano de Ciência e Tecnologia** (Objetivo: promover a articulação dos diversos campos de saberes para através da pesquisa, produzir e difundir conhecimentos contextualizados com o desenvolvimento sustentável e solidário de Mato Grosso), tem como unidade responsável a Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Já os Projetos: **Desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação** (Objetivo: estimular o conhecimento científico, tecnológico e de inovação); **Articulação para popularização da**



**ciência** (Objetivo: articular projetos que promovam a difusão e apropriação do conhecimento técnico - científico pela sociedade e estimular o desenvolvimento contínuo) e **Articulação para inovação tecnológica** (Objetivo: articular projetos que contribuam para a expansão e melhoria do padrão de competitividade dos micros, pequenos e médios empreendimentos através da superação de gargalos tecnológicos e estímulo a inovação), têm como unidade responsável a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (SECITEC).

Acrescenta-se ainda a esse arranjo institucional direcionado ao fomento da C&T, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso (FAPEMAT), unidade responsável pelos seguintes Projetos: **Formação de Recursos Humanos para a ciência e tecnologia** (Objetivo: formação técnica e científica, capacitação de recursos humanos e a expansão da pesquisa em ciência e tecnologia); **Apoio a pesquisa científica e tecnológica** (Objetivo: promover o desenvolvimento científico e tecnológico através de apoio a projetos de pesquisa e de inovação); **Popularização da ciência** (Objetivo: fomentar a difusão e a apropriação do conhecimento técnico - científico pela sociedade e estimular o desenvolvimento da cultura científica e tecnológica) e **Inovação tecnológica** (Objetivo: fomentar a pesquisa e a inovação tecnológica estimulando o desenvolvimento do conhecimento científico na sociedade).

Nesse contexto, verificou-se que o arranjo institucional direcionado ao fomento da C&T em Mato Grosso, é composto principalmente pelas instituições UNEMAT, FAPEMAT e SECITEC. Em relação ao Plano anterior, observou-se que as referidas instituições foram mantidas, entretanto com alteração na antiga Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Superior – SECITES, que no início do ano de 2004, por intermédio da Lei Complementar 151 de 08 de Janeiro, de autoria do Poder Executivo Estadual, passa a se denominar Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECITEC)<sup>74</sup>.

Além disso, identificou-se apenas um Projeto tecnológico especificamente direcionado a indústria extrativa mineral: **Ampliação e estruturação do centro de tecnologia mineral** (Objetivo: garantir condições de atendimento às demandas de análises geoquímicas e ambientais da Companhia Matogrossense de Mineração - METAMAT e das cooperativas, associações, micro e pequenas empresas do setor mineral).

Com referência a categoria **qualificação da mão de obra** verificou-se que os Programas: **Qualificação profissional para geração de trabalho, emprego e renda**

---

<sup>74</sup> Acrescenta-se a informação de que a Lei Complementar nº 576, de 11 de Março de 2016, alterou a organização administrativa do Poder Executivo Estadual de Mato Grosso. Dessa forma, a SECITEC passa a ser denominada como Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SEFAZ-MT, 2016).

(Objetivo: promover a capacitação e a requalificação de pessoas desempregadas, empregadas e sob risco de desemprego para aperfeiçoamento profissional para produção autônoma ou para alternativas de geração de trabalho emprego e renda) e **Formação qualificada de recursos humanos** (Objetivo: ampliar a formação técnica e científica da população economicamente ativa, através de capacitação de recursos humanos) foram mantidos.

Identificaram-se ainda, diversas ações direcionadas a ampliação e manutenção do ensino técnico profissionalizante: **Implantação e melhoria de unidades do Centro Estadual de Educação Profissional e Tecnológica - CEPROTEC/MT** (equipar, ampliar e melhorar as instalações do CEPROTEC/MT e suas unidades); **Implementação de Centros de Educação Profissional** (proporcionar infraestrutura adequada nas unidades para o desenvolvimento da educação profissional); **Expansão da oferta de educação profissional** (modernização, direcionamento e expansão da oferta de educação profissional); **Acompanhar e avaliar a oferta da educação profissional** (melhoria da qualidade do ensino profissionalizante); **Articulação e suporte para a educação profissional** (ampliação da oferta da educação profissional técnica de nível médio) e **Implantação e melhoria das escolas técnicas estaduais de educação profissional e tecnológica** (construir, ampliar, equipar e melhorar as escolas técnicas estaduais de educação profissional e tecnológica).

Além disso, estavam previstas algumas ações específicas para a educação superior: **Articulação e suporte para a educação superior** (apoiar a consolidação, expansão e democratização da educação superior e tecnológica no estado); **Mato Grosso vestibular social** (ofertar curso preparatório para vestibular a alunos carentes oriundos da rede estadual de ensino) e **Acompanhar, supervisionar e avaliar os cursos das Instituições de Ensino Superior do sistema** (melhorar a qualidade da educação superior e tecnológica, através do acompanhamento, supervisão e avaliação dos cursos e IES/MT).

#### **5.2.4 Plano Plurianual de Investimento de MT - 2012/2015**

O Plano Plurianual de Investimento de MT referente ao período de 2012/2015 foi instituído pelo Governador, Silval da Cunha Barbosa (vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), através da Lei Nº 9.675, de 20 de Dezembro de 2011. De acordo com o discurso governamental, apesar de o Mato Grosso ser reconhecido pelo seu dinamismo econômico e por suas belezas naturais, o seguinte questionamento era feito: “que caminho seguir para alcançar o desenvolvimento sustentável do Estado?”

A resposta dessa questão estaria na busca pela melhoria da qualidade de vida, com novos modelos produtivos e sustentáveis que possibilitassem a geração de mais empregos, distribuição de renda e conservação dos recursos naturais. Desta maneira, conforme o referido Governador, a elaboração do PPA de MT 2012/2015, alinhada ao Plano Estratégico de Longo Prazo (MT+20), possibilitaria a definição de estratégias que permitissem a consolidação desse objetivo. Nesse sentido, de acordo com o discurso governamental, ressalta-se a utilização do MT+20 como um instrumento de planejamento, que propiciaria mudanças estruturais em busca de um desenvolvimento sustentável em longo prazo:

O MT+20 foi elaborado em 2006 e revisado em 2010/2011. É um plano de longo prazo para Mato Grosso e tem por objetivo dar referências para a formulação dos Planos Plurianuais durante vários mandatos, de modo a garantir a continuidade de políticas públicas escolhidas pela sociedade. A proposta pretende que ele seja um plano para o Estado e não apenas de um Governo e que, devendo balizar ações também das empresas e do terceiro setor (PPA-MT, 2012/2015, p. 76).

Com efeito, o principal desafio apontado para o referido PPA, seria “conciliar o crescimento econômico com distribuição da riqueza por todas as regiões do Estado, e assim, reduzir as desigualdades inter e intra-regionais e preservar o patrimônio natural e cultural” (PPA-MT, 2012/2015, p. 12).

Com referência as potencialidades e fragilidades sócio-econômicas e ambientais de Mato Grosso, o documento em questão, aponta para o potencial econômico e social decorrente da riqueza que dispõe em recursos florestais e hídricos, aliado a biodiversidade, assim como, pela sua diversidade cultural e múltiplas manifestações culturais. Entretanto, também destaca a utilização de modos de produção que impõem acentuada pressão do capitalista sobre os recursos naturais existentes.

O documento ressalta que, Mato Grosso tem a economia concentrada na atividade agropecuária que representou 28,9% do PIB em 2008. Essa representatividade da agropecuária no PIB estadual é uma das mais elevadas no Brasil. Os outros dois principais setores responsáveis pela formação do PIB são: serviços com 55% e o industrial que contribuiu com menos de 16%; sendo que dentro desse setor a indústria de transformação representava apenas 8% da economia mato-grossense. Esses números refletem uma limitada industrialização da produção regional e, por consequência, reduzida agregação de valor à economia.

Com relação à indústria extrativa mineral, o documento aponta que, apesar de ter uma participação limitada na economia mato-grossense, “a mineração é uma atividade de grande

potencial e deve reiniciar um ciclo de expansão no futuro. Trata-se de uma atividade primária, de baixo valor agregado, mas que pode favorecer a diversificação produtiva, além de ter, em alguns segmentos, complementaridade com a agropecuária” (PPA-MT, 2012/2015, p. 16).

No que se refere à agricultura familiar, ressalta-se que em geral, os produtores têm dificuldades para alcançar uma escala mínima de produção, devido às limitações na capacidade de investimento, falta de assistência técnica e acesso às novas tecnologias de modo a ampliar sua produtividade. Paralelamente, o referido PPA destaca a importância estratégica da agricultura familiar de Mato Grosso, pois mais de 90% dos agricultores exploram a atividade da cultura da mandioca, fruticultura e pecuária de leite, contribuindo com a produção de alimentos para o consumo interno.

Outro aspecto destacado refere-se ao “Custo Mato Grosso”: embora esta Unidade da Federação apresente uma elevada produtividade agropecuária, a mesma, tem sido absorvida pelo “Custo Mato Grosso”, resultado dos estrangulamentos na infraestrutura e na logística de escoamento da produção de grãos e de produtos industrializados. No mesmo sentido, as vantagens auferidas pela elevada produtividade são pouco aproveitadas nos demais elos das cadeias produtivas, que em geral, possuem reduzido adensamento em seus elos o que restringe o potencial de geração de emprego e renda na produção de valor agregado da economia mato-grossense.

O reduzido adensamento das cadeias produtivas e da base industrial de Mato Grosso manifesta-se também nas exportações. Os produtos básicos representaram 91,5% do total exportado, sendo que os bens industrializados chegaram a apenas 8,5% do total em 2009 (MDIC/SECEX, 2009).

Nesse âmbito, de acordo com o referido documento, a deficiência de infraestrutura econômica é um dos principais estrangulamentos em Mato Grosso, fator que seria responsável pela redução de competitividade da economia mato-grossense.

As distâncias dos centros de produção e a ampla dimensão territorial mato-grossense demandam uma malha mais ampla e multimodal de transporte. A malha viária é reduzida e a má qualidade de grande parte do sistema de transporte rodoviário eleva os custos de frete, e também, o tempo de deslocamento das pessoas e das mercadorias e neutraliza parte das vantagens competitivas do agronegócio (PPA-MT, 2012/2015, p. 30).

Salienta-se ainda, a dependência existente em Mato Grosso no que se refere à importação de insumos para a produção de grãos, visto que dentre os produtos mais importados estão: máquinas e equipamentos, uréia, nitratos e adubos de forma geral. Insumos

básicos para a produção de soja, milho e algodão que são os principais itens exportados por esta Unidade da Federação.

Além disso, a população de Mato Grosso é relativamente pequena se comparada aos grandes centros consumidores do país, traduzindo-se em um mercado interno reduzido, o que tornaria inviável a criação de uma base produtiva de bens e serviços voltados para as demandas próprias. Assim a base produtiva da economia é especialmente voltada para exportação, equivalente a 31,06% do PIB e outra parte é destinada para as demais Unidades da Federação.

No que tange aos indicadores sociais, conforme o referido PPA, na educação, apesar da existência de uma tendência geral de melhoria do ensino em Mato Grosso, a qualidade no ensino básico ainda não é satisfatória, pois os índices analisados revelaram a distância da excelência acadêmica. Dessa forma, haveria a necessidade de intensificação das ações voltadas à melhoria do ensino básico nesta Unidade da Federação.

No que concerne as condições de saúde, existiam ainda graves problemas nos hospitais (falta de leitos, equipamentos, novas tecnologias na área hospitalar, etc.) para um atendimento com cobertura mais ampla e eficiência para o usuário do sistema público de saúde.

Quanto à infraestrutura das cidades, Mato Grosso apresentava deficiências na maioria delas, com diferentes dimensões e amplitudes. Entre as deficiências mais citadas estavam os problemas das condições domiciliares. Entende-se, por condições de domicílio, a infraestrutura urbana necessária à adequação física de uma unidade domiciliar, a saber: acesso à rede de esgotamento sanitário, acesso à água encanada, acesso à coleta de lixo, energia elétrica, endereçamento, calçamento e iluminação pública.

Com relação aos procedimentos e referências utilizadas para o processo de elaboração do PPA de MT 2012/2015, o mesmo foi considerado como um desdobramento do Plano de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (MT + 20), ou seja, o PPA foi um recorte para os quatro anos seguintes, a partir do horizonte de 20 (vinte) anos do plano de longo prazo, cada qual com linguagem e estratégias específicas. Com o objetivo de organizar esse processo, foi editado o Decreto nº 2.944 de 27 de outubro de 2010, autorizando a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN a criar grupos temáticos interinstitucionais para realização dos trabalhos.

Nesse contexto, foram criados doze grupos temáticos (Administração Sistêmica; Governadoria e Poderes; Agências e Regulação; Agricultura; Indústria, Comércio, Mineração; Infraestrutura, Saneamento e Habitação; Ambiental; Cultura, Esporte e Lazer; Saúde,

Cidadania; Segurança e Educação, Ensino Técnico e Superior) sob coordenação da SEPLAN, bem como organizado quarenta e cinco subcoordenadorias das áreas finalísticas, apoiadas por técnicos e analistas de indicadores em cada uma delas, com objetivo de organizar e conduzir as oficinas de elaboração dos programas do PPA 2012-2015. Estrategicamente, a elaboração do PPA 2012-2015 foi dividida em duas etapas. A primeira pautou-se no levantamento e análise das despesas essenciais e obrigatórias e, uma segunda etapa concentrou-se na organização dos programas finalísticos. Para a definição de prioridades, foram realizadas reuniões com os secretários das pastas, que apontaram quais as linhas estruturantes para atuação setorial nos próximos quatro anos.

No que tange aos objetivos, o documento em questão explicita que as orientações estratégicas do governo são compostas pelos objetivos estratégicos, estratégias, objetivos específicos e metas para o período compreendido no referido documento. Dessa maneira, para o PPA de MT 2012-2015, o planejamento governamental definiu treze objetivos estratégicos que contemplavam as áreas de políticas públicas e representavam o resultado do alinhamento entre a Agenda do Governo e o Plano de Desenvolvimento do Estado (MT + 20).

O Plano Plurianual de MT 2012-2015 está organizado em programas, de acordo com o referido documento, os mesmos são entendidos como unidades de gestão, tendo como principal objetivo proporcionar mais racionalidade e efetividade à ação governamental. No Anexo 8, são apresentados a lista de programas que seriam implementados durante o período do plano, e que orientariam a ação do governo para a resolução dos problemas ou o atendimento às demandas da sociedade.

Com referência aos Programas, verificou-se uma redução significativa de 49 (quarenta e nove) programas em relação ao PPA de MT (2008/2011) que é composto por 116 (cento e dezesseis) programas, enquanto o PPA de MT (2012/2015) compõe-se de 67 (sessenta e sete) programas. Verificou-se a redução de alguns programas nas seguintes áreas: ambiental; segurança pública; educação; saúde; cidadania e em maior número na área de gestão pública. Contudo, foram incluídos programas direcionados à realização da Copa do Mundo no ano de 2014: **Implantação de Ações Estratégicas de Saúde para a Copa 2014** que objetivava “estruturar adequadamente os municípios para atender as demandas de saúde durante a copa de 2014” (PPA-MT, 2012/2015, p. 198); **Segurança na Copa** que objetivava “estruturar as instituições de segurança pública [...] para que estejam em condições de oferecer os serviços necessários à realização da copa do mundo de futebol” (PPA-MT, 2012/2015, p. 238); **Copa Verde** que objetivava “realizar a copa do mundo FIFA Brasil 2014 em Cuiabá, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de Mato Grosso” (PPA-MT, 2012/2015, p. 279). Sobre a

redução no quantitativo de programas, conforme o documento em análise, “as equipes de trabalho foram orientadas a reorganizar os programas por áreas de políticas públicas, reduzindo a quantidade dos mesmos, com uma melhor formulação, com indicadores mais estratégicos e ações mais estruturantes do ponto de vista da alocação dos recursos” (PPA-MT, 2012/2015, p. 10).

Assim como no PPA anterior, foram definidos objetivos estratégicos e estratégias. Entretanto, também se acrescentou os objetivos específicos. Dessa maneira, cada objetivo estratégico, compunha-se por um grupo de estratégias e objetivos específicos, que por sua vez, orientariam a elaboração dos programas prioritários de governo. Interpretou-se que as principais diferenças apresentadas no PPA do período de (2012/2015) em relação ao anterior (2008/2011), consistiu na redução no número de programas e a inserção dos objetivos específicos.

No tocante a categoria **desenvolvimento**, assim como no documento anterior, a mesma é apresentada na maioria das vezes de forma incoerente, com indefinições conceituais, pois abordam diversas perspectivas de desenvolvimento (“desenvolvimento sustentável”; “desenvolvimento humano”; “desenvolvimento regional”), sem levar em consideração que cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possuem conceitos característicos. Entretanto, no seguinte trecho do documento: “[...] coloca-se um grande desafio que é conciliar o crescimento econômico com distribuição da riqueza por todas as regiões do Estado, e assim, reduzir as desigualdades inter e intra-regionais e preservar os patrimônios natural e cultural”, interpretou-se que essa seria uma perspectiva de “desenvolvimento” que corrobora com a teoria estudada anteriormente nesse trabalho.

Na categoria **industrialização** do mesmo modo que nos Planos anteriores, verificou-se o destaque a “uma limitada industrialização da produção regional e, por consequência, baixa agregação de valor à economia”. Contudo, “dentro do setor industrial, a indústria de transformação é a atividade mais relevante, sobretudo, na geração de empregos”. A indústria de transformação está fundamentada principalmente no processamento industrial de bens agropecuários. A segunda atividade que mais se destaca da indústria de transformação é a fabricação de produtos madeireiros. Nesse contexto, conforme a Secretaria de Estado de Indústria Comércio, Minas e Energia de Mato Grosso, e com base em dados relativos aos incentivos fiscais, “sinalizam que o Estado possui uma economia agroindustrial”.

É interessante destacar que o próprio planejamento governamental questiona com relação à dinâmica das exportações e importações de Mato Grosso, se realmente há vantagens “comparativas e competitivas”:

[...] é preciso verificar se existe vantagem comparativa e competitiva ao exportar poucos produtos de menor valor agregado. Devemos também avaliar a dependência que temos dos fornecedores de insumos por um número reduzido de países fornecedores, e por último, buscar a diversificação dos produtos para ampliar a pauta de exportação, sobretudo, de bens industrializados (PPA-MT, 2012/2015, p. 21-22).

Nesse âmbito, o documento apresentou o seguinte Programa que contém ações direcionadas à industrialização: **Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços, Minas e Energia** (Objetivo: Contribuir para a expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas do estado, estimulando a atração de investimento, inovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual). As ações identificadas que contemplam o setor industrial são as seguintes: **Incentivo a Projetos de Fomento Industrial e Comercial** (Objetivo: Alavancar o desenvolvimento das atividades econômicas definidas como estratégicas pela política industrial e comercial); **Fomento ao Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas** (Objetivo: Estimular a produtividade, implantação, modernização ou realocização de empresas dos setores industrial, comercial e do turismo, acelerando o desenvolvimento econômico); **Fomento ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais – APLs** (Objetivo: Fortalecer as empresas participantes da estrutura produtiva da economia).

Verificaram-se ainda ações específicas para a indústria extrativa mineral: **Mapeamento Gemológico e Lapidação de Pedras Coradas** (Objetivo: Ampliar as oportunidades de emprego e renda no estado); **Orientação Técnica à Mineração** (Objetivo: Fomentar e promover a pesquisa aplicada e a exploração de depósitos minerais de pequeno porte, através de orientação técnica, estudos de caso, avaliações econômicas e regularização, contribuir e apoiar o fortalecimento institucional e técnico das cooperativas de garimpeiros, e de micro e pequenos mineradores); **Identificação e Caracterização Tecnológica das Rochas Ornamentais e de Revestimento** (Objetivo: Conhecer o potencial de rochas ornamentais e de revestimento com vistas à implantação de indústrias de beneficiamento e aproveitamento de rochas, promovendo o desenvolvimento regional); **Identificação das Áreas Exploradas e em Exploração pela Atividade Mineral no Estado** (Objetivo: Qualificar o passivo ambiental gerado pela atividade mineral). Com efeito, observou-se que a maioria das ações citadas também constava no PPA anterior.

Com relação à categoria **papel do Estado**, ao observar a relação de Programas que compõem o PPA de MT (2012/2015), verificou-se que de acordo com o documento, há uma coerência na apresentação dos Programas no que tange as dimensões que compõem o conceito



de desenvolvimento, já que os mesmos contemplam as dimensões (social, cultural, ambiental, institucional) e não somente a dimensão econômica, dessa forma é possível apontar que o Estado se apresenta como fomentador do desenvolvimento, além do crescimento econômico.

Na categoria **papel dos demais atores** verificou-se que na elaboração do referido Plano, conforme o planejamento governamental foi realizado oficinas de trabalho com a participação de dirigentes e técnicos dos órgãos do governo e de representantes da sociedade civil organizada, propiciando que diversos segmentos pudessem participar do debate acerca das políticas públicas de Mato Grosso. Entretanto, observou-se que quase não há especificação de instrumentos de acompanhamento e participação da sociedade na execução e avaliação dos Programas elaborados. Identificou-se uma ação vinculada ao **Programa Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Saúde - SUS**, que previa a ampliação e fortalecimento da participação e controle social em defesa do SUS (Objetivo: Garantir a participação da sociedade civil organizada na formulação e acompanhamento das políticas de saúde por meio das instâncias deliberativas do SUS, fortalecer a ouvidoria do conselho estadual de saúde através da implantação, implementação e capacitação das ouvidorias do SUS e secretarias executivas no âmbito do controle social, em conformidade com a política Participasus<sup>75</sup> e Lei Complementar).

No que tange a categoria **Ciência e Tecnologia – C&T** verificou-se a manutenção de Programas e ações e da disposição institucional composta principalmente pelas instituições SECITEC, UNEMAT, e FAPEMAT. Por conseguinte, a SECITEC é a unidade responsável pelo Programa: **Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Regional** que tem como objetivo: ampliar a capacidade científica que contribua para expansão e melhoria do padrão de competitividade dos micros, pequenos e médios empreendimentos, através da superação de gargalos tecnológicos, estímulo a inovação e a transferência de tecnologia para o desenvolvimento regional. O referido Programa é composto por diversas ações direcionadas ao fomento da C&T: **Articulação e Promoção para a Popularização da Ciência; Gestão do Sistema de Ensino Superior do Estado de MT; Apoio a Ampliação e Melhoria da Educação Superior do Estado; Realização de Curso Preparatório para Ingresso no Ensino Superior - MT Preparatório e Articulação e Promoção da Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Regional**, as referidas ações têm como unidade responsável a SECITEC.

---

<sup>75</sup> Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – tem como objetivo orientar as ações de governo na promoção, na qualificação e no aperfeiçoamento da gestão estratégica e democrática das políticas públicas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nas respectivas esferas de gestão.

Sob a responsabilidade da Instituição FAPEMAT, consta no documento as seguintes ações para fomento da C&T: **Formação de Recursos Humanos para a Ciência e Tecnologia; Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica; Fomento à Atividade Popularização da Ciência; Estímulo e Fomento à Inovação Tecnológica nas Empresas do Estado de Mato Grosso** e sob a responsabilidade da UNEMAT apresentou-se a ação de **Viabilização do Plano de Ciência e Tecnologia** que objetivava incentivar os projetos de pesquisa, iniciação científica e inovação tecnológica nos diversos campos do saber para o desenvolvimento sustentável de Mato Grosso. Além disso, o referido documento aponta que o Ensino Superior poderia contribuir com o desenvolvimento desta Unidade da Federação, dessa forma buscariam consolidar na UNEMAT, “o exercício da criação e da socialização do conhecimento científico, tecnológico e de inovação, por meio de ações de pesquisa e de pós-graduação para o desenvolvimento econômico, social e cultural de Mato Grosso, alicerçado nos princípios de sustentabilidade e solidariedade” (PPA-MT, 2012/2015, p. 174).

Com referência a categoria **qualificação de mão de obra**, verificou-se que dentre os objetivos do Programa **Fortalecimento do Ensino Superior**, consta o oferecimento de cursos de nível superior, visando à formação de pessoas capacitadas ao exercício da investigação do magistério em diferentes áreas do conhecimento humano e qualificação para atividades profissionais.

Identificaram-se ainda várias ações vinculadas ao Programa **Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica** que tinha como objetivo ampliar a oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada. As referidas ações consistiam no “Acompanhamento e Avaliação das Escolas de Educação Profissional e Tecnológica”; “Qualificação e Valorização Profissional para Servidores da Educação Profissional e Tecnológica – EPT”; “Gestão da Demanda e Oferta por Educação Profissional e Tecnológica”; “Manutenção e Reforma das Escolas Técnicas e Tecnológicas”; “Ampliação e Manutenção do Sistema de Ensino à Distância - EAD, para a modernização, direcionamento e expansão da oferta de educação profissional e tecnológica na modalidade EAD”; “Implantação do Sistema de Ordenamento e Monitoramento das Demandas e Ofertas por EPT”; “Implantação de Escolas e Cursos Técnicos Estaduais”.

Além disso, verificaram-se ações direcionadas a qualificação da mão de obra, vinculadas ao Programa **Geração de Trabalho, Emprego e Renda** que consistiam na promoção da capacitação e a requalificação de pessoas desempregadas, empregadas e sob risco de desemprego para: aperfeiçoamento profissional, produção autônoma ou para alternativas de trabalho, emprego e renda. Nesse contexto, observou-se que, assim como no

PPA anterior (2008/2011) há um significativo direcionamento de ações para o fomento da Educação Profissional e Tecnológica em Mato Grosso.

### **5.3 O planejamento público estadual e a industrialização de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, à luz das teorias de desenvolvimento**

O estudo dos Planos Plurianuais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso de forma direta e indireta explicitam que o objetivo primordial do planejamento estadual para a industrialização, é o crescimento econômico.

A idéia de desenvolvimento “sustentável” aparece em todos os documentos estudados, como caminho para o desenvolvimento. Entretanto, interpretou-se que essa concepção é utilizada muitas vezes de forma incoerente e, sobretudo, ideológica.

Desta maneira, o Quadro 18 sintetiza de forma analítica o Planejamento Público de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso conforme as informações resultantes das análises, demonstrando a interpretação de cada um dos documentos estudados, de acordo com as categorias centrais definidas a partir do embasamento teórico.

**Quadro 18 - Síntese analítica do Planejamento Público de MS e MT**

(continua)

<b>Categorias Centrais</b>	<b>Documentos Analisados</b>	<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>Mato Grosso</b>
<b>Fragilidades</b>	<b>PPA (2000/2003)</b>	Infraestrutura de transportes e energia; produção agrícola pouco diversificada; evasão de renda; produção primária com valor agregado reduzido.	*
	<b>PPA (2004/2007)</b>	Economia pouco diversificada (binômio soja/boi); grande propriedade de terra; concentração de renda e dos meios de produção; impactos ao meio ambiente; conflitos no campo; tensão social com povos indígenas; infraestrutura (energia e transporte); maior parte da matéria prima é remetida para outras UFs ou países semi-elaborada ou in natura.	Concentração de renda e fundiária; dificuldade de acesso à educação e sua qualidade insatisfatória; precariedade das condições sanitárias; ineficiência dos serviços de saúde pública; reduzido acesso ao crédito, conhecimento e tecnologia; concentração de riquezas entre as regiões; dualidade (regiões de pujante economia e outras deprimidas); uso desordenado dos recursos naturais; economia concentrada na agropecuária; produção primária especializada.
	<b>PPA (2008/2011)</b>	Elevada carga tributária; infraestrutura deficiente; baixa densidade populacional; agropecuária ainda tem predomínio da produção extensiva; exportações ainda dependem fundamentalmente do setor primário.	Dependência significativa de vários insumos, produtos e serviços de outros estados da Federação; déficits quanto às condições de saneamento básico (esgotamento sanitário); concentração de renda; baixa escolaridade média da população; parcela significativa da população ocupada informalmente; impacto ao meio ambiente e ecossistemas; pauta de exportações constituída por produtos de baixo valor agregado; uso intensivo da infraestrutura rodoviária; capacidade de armazenamento de grãos.
	<b>PPA (2012/2015)</b>	Predomínio da produção extensiva; exportações dependentes do setor primário; sistema de transportes; desequilíbrio na matriz de transportes (modal rodoviário de maior custo tonelada/Km é responsável por aproximadamente 80% do transporte de cargas).	Utilização de modos de produção que impõem acentuada pressão antrópica sobre recursos naturais existentes; economia concentrada na atividade agropecuária; limitada industrialização da produção regional e, por consequência, reduzida agregação de valor à economia; os produtores da agricultura familiar têm dificuldades para alcançar uma escala mínima de produção, devido às limitações na capacidade de investimento, falta de assistência técnica e acesso às novas tecnologias; “Custo Mato Grosso” (estrangulamentos na infraestrutura e na logística de escoamento da produção de grãos e de produtos industrializados); reduzido adensamento das cadeias produtivas e da base industrial de MT (predomínio de exportação de produtos básicos); dependência no que se refere à importação de insumos para a produção de grãos (máquinas e equipamentos, uréia, nitratos e adubos de forma geral); baixa densidade demográfica; qualidade no ensino básico ainda não é satisfatória; problemas nas condições de saúde; problemas na maioria das cidades com relação à infraestrutura urbana.
<b>Potencialidades</b>	<b>PPA (2000/2003)</b>	Avanço tecnológico do setor agropecuário; produtor de alimentos para o país; modernização das pastagens; construção do Gasoduto Brasil/Bolívia; potencial de desenvolvimento do setor industrial devido à existência de vantagens competitivas; atividade turística (geração de empregos e negócios); reservas minerais.	*
	<b>PPA (2004/2007)</b>	Expansão produtiva de setores tradicionais; matérias primas provenientes da agropecuária; agroindústria; agregação de valor à produção primária através da verticalização industrial.	Cadeias produtivas em fase de adensamento; diversidade étnica e cultural; capacidade empreendedora do empresariado mato-grossense; amplas extensões de terras agricultáveis e condições climáticas favoráveis; processo de consolidação do Estado como polo de desenvolvimento nacional; patrimônio ecológico com diversidade de paisagens naturais e potencial para o eco-turismo; riqueza da biodiversidade como importante patrimônio para o desenvolvimento de biotecnologia; geração de novas tecnologias; posição geográfica favorável à produção e escoamento dos produtos regionais ao mercado internacional.
	<b>PPA (2008/2011)</b>	Produção de biocombustíveis (principalmente o etanol); previsão de instalação de Usinas de açúcar e álcool; vocação agrícola (um dos maiores produtores de grãos); pecuária; reservas minerais; comércio e serviços (maior contribuição para a economia).	Economia agrícola; saldos positivos na balança comercial; diversificação da atividade produtiva expressa na formação e consolidação de um conjunto de cadeias produtivas; potencial hidrelétrico de MT (bacias hidrográficas de Amazonas, Tocantins e Paraná); gás da Bolívia.
	<b>PPA (2012/2015)</b>	Atividade agropecuária; “nova fronteira” na produção de cana-de-açúcar; segmento de reflorestamento; indústria de papel e celulose; fornecimento de matérias-primas para a agroindústria; reservas minerais; indústria do etanol; suficiência no suprimento de energia elétrica (aporte de investimentos privados para o setor; construção do gasoduto Bolívia/ Brasil).	Recursos florestais e hídricos aliados a biodiversidade; diversidade cultural e múltiplas manifestações culturais; a mineração é uma atividade de grande potencial (diversificação produtiva e tem em alguns segmentos complementaridade com a agropecuária); agricultura familiar contribui com a produção de alimentos para o consumo interno; elevada produtividade agropecuária.

\*Apesar de contatos com o órgão responsável pelo planejamento em Mato Grosso, não obtivemos a parte introdutória do PPA de MT 2000/2003 na qual é apresentado o diagnóstico com os estrangulamentos, fragilidades e potencialidades do estado.

**Quadro 18 - Síntese analítica do Planejamento Público de MS e MT**

(continua)

<b>Categorias Centrais</b>	<b>Documentos Analisados</b>	<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>Mato Grosso</b>
<b>Papel do Estado</b>	<b>PPA (2000/2003)</b>	Eficiência; capacidade de investimentos; instrumentos adequados de regulação e intervenção; reforma do estado (redefinição do papel das instituições públicas e parcerias com os atores sociais); propiciar a participação popular (Orçamento Participativo; Ouvidoria Pública).	Modernização e Reforma do Estado; novo modelo de gestão; alcançar resultados e a satisfação do cidadão.
	<b>PPA (2004/2007)</b>	Recuperação da intervenção estatal; concepção sistêmica na formulação de políticas e programas; democratização das decisões públicas; transparência; planejamento participativo (COREDES).	Reforma do Estado; capacidade de organização; propiciar a participação da sociedade civil; articulação entre os entes públicos; minimizar desperdícios; potencializar resultados; colocar o Estado a serviço dos interesses da sociedade.
	<b>PPA (2008/2011)</b>	Modernização e adequação da estrutura pública; garantir eficiência, eficácia e efetividade; disponibilizar serviços públicos de qualidade; transparência institucional.	Retomada de sua capacidade estratégica na definição e execução de Políticas Públicas; atender os interesses da coletividade; propiciar a participação social e regional na elaboração e acompanhamento da execução do PPA.
	<b>PPA (2012/2015)</b>	Modernização da gestão e do planejamento; qualificação dos servidores públicos; eficiência e humanização no atendimento prestado ao cidadão.	Democratização da gestão pública; fortalecimento da articulação intergovernamental e com os setores da sociedade; elevação da capacidade de formulação, implementação e financiamento das políticas públicas; melhorar a prestação de serviços públicos; ampliar e estruturar as ações de desenvolvimento regional.
<b>Indústria</b>	<b>PPA (2000/2003)</b>	Retomada do Desenvolvimento; vantagens competitivas; diversificação econômica; agregação de valor à produção primária; geração de empregos; incentivos à indústria; fomento ao setor mineral.	Agregação de valor à produção primária industrializada; Incentivo à industrialização da madeira, couro, produtos alimentares, bens minerais; implantação de pólos têxteis; implantação e gestão de Distrito Industrial.
	<b>PPA (2004/2007)</b>	Relevância da agroindústria; agregação de valor à produção; verticalização industrial; geração de empregos; fomento ao Programa MS Empreendedor; incentivos fiscais; desenvolvimento do setor mineral; desenvolvimento do setor siderúrgico.	Agregação de valor à produção agropecuária; diversificação agrícola e industrial; geração de empregos.
	<b>PPA (2008/2011)</b>	Usinas de açúcar e etanol; benefício ou incentivo fiscal, financeiro-fiscal, como instrumento de política de fomento a industrialização de Mato Grosso do Sul e a circulação de bens econômicos em seu território; fomento ao desenvolvimento do setor mineral, a partir de suas potencialidades, com objetivos de melhorar a qualidade de vida do cidadão, minimizar e adequar o impacto ambiental.	Arranjos e cadeias produtivas associadas à indústria e agroindústria estadual (madeira e móveis, aves e suínos, fruticultura, soja e milho, carne/couro e leite, algodão e vestuário, cana-de-açúcar e construção civil); dinâmica da indústria associada a da agropecuária; melhoria no grau de formalidade; necessidade de ampliar participação da indústria na economia estadual; agregação de valor à produção agropecuária; incentivos fiscais; gestão e municipalização dos distritos industriais.
	<b>PPA (2012/2015)</b>	Indústria de papel e celulose; implantação e expansão de unidades agroindustriais; aumento do emprego e da renda; atrair investimentos de capital privado; dinamizar e diversificar a economia estadual; indústria do etanol; atração de mão de obra de outras UFs; investimentos em mais infraestrutura de transportes (rodovias, polidutos e portos); qualificação e treinamento de mão de obra para a indústria em MS; parcerias tecnológicas e financeiras com segmentos públicos e privados.	Agregação de valor à produção; no setor industrial, a indústria de transformação é a atividade mais relevante, sobretudo, na geração de empregos; fundamentada no processamento industrial de bens agropecuários; economia agroindustrial; incentivos fiscais; fomento ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas, APLs; ações específicas para a indústria extrativa mineral.

**Quadro 18 - Síntese analítica do Planejamento Público de MS e MT**

(conclusão)

<b>Categorias Centrais</b>	<b>Documentos Analisados</b>	<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>Mato Grosso</b>
<b>Ciência e Tecnologia – C&amp;T</b>	<b>PPA (2000/2003)</b>	Suporte ao desenvolvimento; Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia; FUNDECT; UEMS (atender a demanda de pesquisa e a difusão do conhecimento científico e tecnológico voltada ao desenvolvimento do estado); caracterização geológica, pesquisa e extração mineral.	Apoio ao Desenvolvimento; Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral; FAPEMAT (financiamento de projetos/bolsas); Fundo de Apoio à Pesquisa Agropecuária (FUNPESC); sistemas alternativos de energia; formação profissional e tecnológica.
	<b>PPA (2004/2007)</b>	Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia; Articulação com as demandas de inovação dos setores produtivos; UEMS (articulação universidade-empresa, pesquisas que atendam às necessidades científicas - tecnológicas de MS); FUNDECT; Aproveitamento dos Recursos Minerais.	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Superior de Mato Grosso (SECITES); FAPEMAT; UNEMAT; viabilizar o Plano de Ciência e Tecnologia; Popularização da Ciência; financiamentos a Projetos de inovação tecnológica; articulação para implantação de tecnologias inovadoras; Projetos tecnológicos específicos para a indústria extrativa mineral e construção civil.
	<b>PPA (2008/2011)</b>	Desenvolvimento econômico, social e cultural; incentivo à pesquisa científica e tecnológica; Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE); ações da FUNDECT; ensino superior público (contribuição para o desenvolvimento sustentável de MS promovendo a formação de profissionais capacitados para o desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação)	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (SECITEC); FAPEMAT; UNEMAT; viabilizar o Plano de Ciência e Tecnologia; estimular o desenvolvimento sustentável e solidário de MT; viabilizar o Plano de Ciência e Tecnologia; Popularização da Ciência; articulação para inovação tecnológica; formação de recursos humanos para a ciência e tecnologia; apoio a pesquisa científica e tecnológica; ampliação e estruturação do Centro de Tecnologia Mineral.
	<b>PPA (2012/2015)</b>	Desenvolvimento e Soberania; Efetivar a gestão das políticas de ciência e tecnologia (SEMACE); relevância do ensino superior público para o desenvolvimento da C&T; promover a formação de acadêmicos capacitados para fomentar a prosperidade da C&T no estado (UEMS); custear total ou parcialmente, os projetos de pesquisas e eventos científicos e tecnológicos e outras atividades que contribuam para o desenvolvimento da C&T (FUNDECT).	SECITEC - (articulação e promoção da Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Regional; Popularização da Ciência; gestão do Sistema de Ensino Superior do Estado de MT; FAPEMAT – (Formação de Recursos Humanos para a Ciência e Tecnologia; apoio à pesquisa científica e tecnológica; estímulo e fomento à Inovação Tecnológica nas empresas; UNEMAT – (Viabilização do Plano de Ciência e Tecnologia; oferecer cursos de nível superior, visando à formação de pessoas capacitadas ao exercício da investigação do magistério em diferentes áreas do conhecimento humano e qualificação para atividades profissionais; fortalecer na UNEMAT, o exercício da criação e da socialização do conhecimento científico, tecnológico e de inovação, por meio de ações de pesquisa e de pós-graduação para contribuir com o desenvolvimento econômico, social e cultural alicerçado nos princípios de sustentabilidade e solidariedade.
<b>Conceito de Desenvolvimento</b>	<b>PPA (2000/2003)</b>	Construção de um processo sustentável de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul; Retomada do desenvolvimento da economia estadual, com distribuição de renda e inclusão social.	Melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).
	<b>PPA (2004/2007)</b>	Um modelo de desenvolvimento capaz de compatibilizar o crescimento econômico com a distribuição de riqueza, justiça social, o respeito ao meio ambiente e a participação democrática; Desenvolvimento Sustentável será sustentado na inclusão progressiva das camadas mais pobres da população ao mercado consumidor.	Implementar um novo modelo de gestão do Estado de Mato Grosso, promover a inclusão social, o desenvolvimento econômico sustentável e a superação das desigualdades sociais e regionais.
	<b>PPA (2008/2011)</b>	Fazer de MS um estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável (abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter); Aumento do PIB <i>per capita</i> e melhoria das condições de vida da população.	Implementar um novo modelo de gestão do Estado de Mato Grosso, promover a inclusão social, o desenvolvimento econômico sustentável e a superação das desigualdades sociais e regionais.
	<b>PPA (2012/2015)</b>	Fazer de MS um estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável e menos desigual nas suas regiões (abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter); Consolidar o processo de desenvolvimento sustentável, fortalecendo as políticas econômicas, ampliando sua integração com as ações de conservação ambiental; Promover e apoiar as iniciativas de desenvolvimento local e regional visando a enfrentar os desequilíbrios entre as diversas regiões do Estado, inserindo suas comunidades nos processos produtivos.	Que caminho seguir para alcançar o desenvolvimento sustentável do estado de Mato Grosso? Buscar a melhoria da qualidade de vida da população, com novos modelos produtivos e sustentáveis que possibilitassem a geração de mais empregos, distribuição de renda e conservação dos recursos naturais; Principal desafio apontado seria conciliar o crescimento econômico com distribuição da riqueza por todas as regiões do estado, e assim, reduzir as desigualdades inter e intra-regionais e preservar o patrimônio natural e cultural.

Fonte: PPAs de MS e MT dos períodos de (2000/2003; 2004/2007; 2008/2011; 2012/2015)/ Elaborado pela autora.

De um modo geral, observou-se que muitas propostas apresentadas nos PPAs de 2000/2003 são mantidas nos PPAs de 2012/2015, indicando que provavelmente não houve muitos avanços na resolução dos problemas apresentados em fins dos anos 90, quando o primeiro PPA quadrienal de MS foi elaborado.

Com referência ao PPA de MS (2000/2003), considera-se que o documento em questão reflete, em algumas passagens, certa incoerência na utilização dos termos crescimento e desenvolvimento econômico se confrontados com os conceitos apresentados anteriormente nessa pesquisa. Interpreta-se dessa forma que os termos crescimento e desenvolvimento econômico tenham sido utilizados como sinônimos.

Assim como historicamente o Mato Grosso do Sul possui uma dinâmica econômica baseada em suas vantagens competitivas, o referido documento faz menção à necessidade de ampliação do aproveitamento dessas vantagens competitivas como estratégia

No tocante ao papel do Estado, verificou-se nos documentos uma preocupação com a realização de reformas de Estado, o que nos remeteu a teoria de Celso Furtado que explicita como aspectos fundamentais das políticas econômicas a realização de reformas estruturais do “tipo qualitativo”, ou seja, mais complexas, que considerem a influência de fatores não-econômicos no comportamento de variáveis econômicas (variáveis derivadas do meio físico e de outros dados de ordem psicológica, técnica e institucional).

Ademais, identificou-se uma relação com “os elementos/ fatores institucionais” apontados por Celso Furtado como relevantes para a elaboração de um projeto de desenvolvimento. Assim como, a construção de um ambiente institucional, que para Oliveira (2012), é a base que dará sustentação às estratégias de desenvolvimento.

Nos PPAs de MS analisados, a indústria é apontada como uma potencialidade para o fomento ao seu desenvolvimento, pois se beneficia de matérias-primas provenientes da agropecuária (grãos, carne, leite, cana, mandioca, entre outros), e sua expansão possibilitaria agregação de valor a produção e geração de empregos. Entretanto, ao confrontar as informações sobre a categoria industrialização, com os dados apresentados na pesquisa, verificou-se que, na atualidade, apesar de o estado de MS ter ampliado a exportação de produtos industrializados no período de (2000 a 2015), ainda mantém a elevada oferta de matérias-primas exportadas com baixo valor agregado, pois predominam as exportações de produtos básicos, concentrados nos segmentos de grãos, carnes e papel e celulose.

O processo de industrialização está intimamente relacionado ao incremento e adoção de novas tecnologias. Dessa forma, de acordo com Furtado, o processo de industrialização possibilita melhor assimilação do progresso técnico. Nesse sentido, os PPAs de MS

(2000/2003 e 2004/2007), apresentaram Programas especificamente direcionados à indústria extrativa mineral. Entretanto, não especificou projetos de C&T destinados a indústria de transformação, que poderiam contribuir para a agregação de valor aos produtos primários.

Os PPAs de MS analisados apresentam a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) como instituições responsáveis pelas atividades direcionadas a C&T. A UEMS atuaria na aproximação e parcerias entre universidade-empresa e em pesquisas que atendessem às necessidades científico-tecnológicas de MS. Além disso, a UEMS contribuiria através da qualificação de mão de obra e a oferta de ensino superior e profissionalizante em MS, reduzindo as disparidades do saber e as desigualdades sociais. Dessa forma, contribuiria para o desenvolvimento sustentável de MS.

O PPA de MS (2004/2007), assim como o anterior, defende um modelo de desenvolvimento sustentável, entretanto, não faz referência a um conceito específico. Ao se referir ao “Desenvolvimento Sustentável” o documento em questão explicita que esse “desenvolvimento” será “sustentado na inclusão progressiva das camadas mais pobres da população ao mercado consumidor”. Esse ponto nos remete ao pensamento de Rebelo Junior (2002) em que a lógica do chamado *desenvolvimento sustentável* está ligada à lógica do processo de reprodução do grande capital, servindo aos interesses das elites econômicas vinculadas ao sistema de capital.

Uma diferença nítida observada (apesar dos Planos serem elaborados pelo mesmo Governo e em períodos diferentes) foi quanto à descrição da dinâmica econômica de MS: o PPA de 2000/2003 se revelou “extremamente otimista”, ressaltou as potencialidades do estado, e pouco falou sobre as fragilidades a serem superadas. Já o PPA de 2004/2007, além de ressaltar as potencialidades, também apontou as fragilidades e os graves problemas gerados por esta dinâmica produtiva pautada especialmente no agronegócio.

No que tange aos programas que compõem os PPAs de MS analisados, observou-se que embora existam algumas diferenças quanto à apresentação, há uma coerência no conjunto de programas direcionados as dimensões econômica, social, ambiental, institucional e cultural, em outras palavras, interpretou-se que de acordo com os documentos em questão, o Estado se apresenta não só como promotor do crescimento econômico, mas também do desenvolvimento.

É importante destacar que o conceito de desenvolvimento, é abordado no PPA de MS (2012/2015) de acordo com perspectivas distintas, pois ao mesmo tempo em que se ressalta



uma concepção de desenvolvimento sustentável, também se refere a concepções de desenvolvimento regional e local. Dessa forma, há incoerências/indefinições conceituais, pois cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possuem conceitos com vieses/matizes característicos.

Com relação à industrialização, no PPA de MS (2012/2015) identificou-se pela primeira vez uma ação específica de qualificação e treinamento de mão de obra direcionada à indústria em MS. Além disso, verificou-se que em contraposição aos PPAs anteriores, as ações voltadas à industrialização foram apresentadas de forma mais detalhada.

No tocante aos PPAs de MT, com referência ao conceito de desenvolvimento, o mesmo é apresentado de forma incoerente, com indefinições conceituais, pois abordam diversas perspectivas de desenvolvimento (“desenvolvimento econômico sustentável”; “desenvolvimento sustentável”; “desenvolvimento social”; “desenvolvimento regional”; “desenvolvimento humano”), sem levar em consideração que cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possuem conceitos característicos.

Em contrapartida ao analisar a relação de Programas que compõem os PPAs de MT, verificou-se que há uma coerência na apresentação dos Programas no que se refere às dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento, já que os mesmos contemplam as dimensões (social, cultural, ambiental, institucional) e não somente a dimensão econômica, dessa forma é possível apontar que o Estado se apresenta como promotor do desenvolvimento, além do crescimento econômico. Com efeito, observaram-se similaridades a esse respeito com os PPAs de MS, já que nas duas Unidades Federativas ao Estado cabe a atribuição de promover o desenvolvimento.

Conforme indicam os PPAs de MT, há uma limitada industrialização da produção estadual, e por consequência baixa agregação de valor as matérias-primas. A Secretaria Estadual responsável pela indústria, com base em dados relativos aos incentivos fiscais, sinaliza que Mato Grosso possui uma economia agroindustrial. Na composição do setor industrial, a indústria de transformação é a atividade mais relevante, sobretudo, na geração de empregos e a sua dinâmica está associada a da agropecuária. A segunda atividade que mais se destaca na indústria de transformação é a fabricação de produtos madeireiros.

Nesse contexto, verificou-se que a indústria é apresentada nos documentos em questão, continuamente relacionada à necessidade de ampliação da agregação de valor da produção agropecuária, já que a dinâmica econômica de Mato Grosso está especializada na produção primária. Assim, os Programas de fomento ao desenvolvimento industrial, são

compostos principalmente por ações visando à agregação de valor aos segmentos: alimentício, madeireiro, couro, algodão e mineração.

Assim como nos PPAs de MS, nos documentos analisados de Mato Grosso, verificou-se que os mesmos, consideram a expansão das ações indissociáveis de ensino de graduação, pesquisa, pós-graduação, extensão e cultura, como caminhos para contribuir com o avanço científico e tecnológico estadual. Salienta-se ainda que, o arranjo institucional direcionado ao fomento da Ciência e Tecnologia é similar, composto pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso (FAPEMAT), Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso e Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Especificamente sobre a existência de Projetos tecnológicos direcionados ao setor industrial, identificaram-se Projetos voltados à indústria extrativa mineral e de construção civil. Contudo, não se identificou Projetos tecnológicos específicos para a indústria de transformação.

Observaram-se muitas similaridades nos documentos de planejamento das duas Unidades Federativas: as opções baseiam-se principalmente nas regulamentações federais, com o objetivo de ampliar as possibilidades para uma atuação mais articulada dos diversos entes federativos em relação às políticas públicas. Na formulação dos PPAs os governos estaduais utilizaram como parâmetros, os Planos de Governo com os quais foram eleitos, bem como, planos de desenvolvimento específicos dos referidos estados, da Região Centro-Oeste e Políticas Nacionais de Desenvolvimento. Além disso, verificaram-se mecanismos de participação popular semelhantes em alguns PPAs.

Também foi possível identificar nos referidos documentos uma preocupação em realizar ou dar continuidade a uma Reforma de Estado para reconstrução e reestruturação do setor público. Assim, observou-se uma significativa atenção à Gestão Pública, nas duas Unidades Federativas, levando em consideração os diversos Programas direcionados a esse setor. Em síntese, objetivava-se a modernização e adequação da estrutura administrativa para garantir eficiência e transparência nas ações e disponibilização de serviços públicos de melhor qualidade.

Apesar de haver mais similaridades do que diferenças entre os Planos Plurianuais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, observou-se algumas distinções, principalmente com referência a especificação dos Programas. Nos PPAs de MS os mesmos são apresentados de forma mais generalizada, já nos PPAs de MT são descritos de forma mais específica.

Além disso, verificou-se que Mato Grosso assim como Mato Grosso do Sul atribui as suas Universidades Estaduais respectivamente (UNEMAT e UEMS) a responsabilidade pela

operacionalização e oferta do Ensino Superior, assim como a Pesquisa, Extensão e Qualificação Profissional. Entretanto, identificou-se em Mato Grosso um significativo direcionamento de ações para o fomento da Educação Profissional e Tecnológica. Nesse âmbito, o estado conta com os Centros Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica (CEPROTEC) localizados nos municípios de Rondonópolis, Barra do Garças, Sinop, Alta Floresta, Tangará da Serra, Matupá, Juara e Diamantino.

A implantação de uma política de desenvolvimento deve estar comprometida não só com o crescimento do Produto Interno Bruto, industrialização, avanço tecnológico, mas também proporcionar cidadania à população, com a garantia de segurança pública, defesa de seus direitos, educação em todos os níveis, saúde preventiva, emprego e renda, assistência social para o cidadão em condições de vulnerabilidade social, incentivo às atividades culturais, enfim, ações que proporcionem a melhoria de qualidade de vida. Nesse contexto, de acordo com Sen (2010) as “liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora”, são tipos distintos de direitos e oportunidades que podem atuar complementando-se mutuamente e dessa forma promover a capacidade geral de uma pessoa.

## VI - CONCLUSÕES

O objetivo basilar deste trabalho pautou-se na investigação da temática da industrialização na perspectiva do planejamento governamental dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

Nesse âmbito buscou-se discutir a trajetória de formação política e econômica para se evidenciar as raízes da “vocação” agropecuária “mato-grossense”, através da revisão de trabalhos relacionados às temáticas da história econômica, planejamento público federal e desdobramentos na geografia econômica do território mato-grossense, bem como algumas considerações mais recentes referentes à formação industrial dos referidos territórios.

A partir daí, delineou-se o embasamento teórico, que se fundamentou na teoria de Celso Furtado sobre a origem e as principais características do fenômeno do subdesenvolvimento na América Latina e as condições necessárias para a sua superação, por considerar que ainda nos dias atuais tem poder explicativo sobre o subdesenvolvimento. No sentido de tentar agregar aspectos importantes a análises anteriores, procurou-se além de estudar as contribuições do pensamento Cepalino, trazer a atualidade desse pensamento. Dessa forma interpretou-se que nos dias atuais a Cepal mantém a centralidade nos estudos da dimensão econômica, agregando a preocupação com a questão ambiental. Outro aspecto significativo se refere aos “elementos/ fatores institucionais” citados por Celso Furtado como relevantes para a constituição de um projeto de desenvolvimento. Assim, abordou-se o pensamento da escola institucionalista e compreendeu-se que essa concepção teórica compõe-se de instrumental que permite a elucidação do crescimento desigual entre as economias ao longo do tempo, bem como a interpretação das trajetórias nacionais e regionais. Por conseguinte, o ambiente e a capacidade institucional darão sustentação e poderão determinar o êxito na concepção de novas estratégias e políticas de desenvolvimento.

Na sequência estudou-se a política industrial recente das referidas Unidades da Federação através de consulta aos *sites* de órgãos públicos responsáveis, bem como, documentos específicos. Somado a isso, por meio da coleta de dados secundários, e quantificação dos mesmos, realizou-se uma análise comparativa da dinâmica industrial.

No último capítulo, buscou-se através do método de análise de conteúdo, apreender, estudar criticamente e apresentar em perspectiva comparada, o diagnóstico com os pontos de estrangulamento, fragilidades e potencialidades, assim como as categorias centrais da pesquisa (“papel do Estado”, “indústria”, “ciência e tecnologia” e “desenvolvimento”)

contidas nos Planos Plurianuais de Investimentos (PPA) de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso referentes aos períodos de: 2000 - 2003; 2004 - 2007; 2008 - 2011 e 2012 – 2015, com o objetivo de compreender o contexto histórico e como as temáticas de industrialização, desenvolvimento e crescimento econômico são apreendidos pela instância pública estadual.

De acordo com as literaturas estudadas e dados apresentados, apreendeu-se que embora o planejamento governamental tenha incentivado à ocupação e a industrialização dos referidos territórios através da instituição de políticas, planos, projetos, leis, entre outros, ainda hoje Mato Grosso do Sul e Mato Grosso constituem-se em territórios especializados na atividade agropecuária. Com relação à industrialização, historicamente os referidos territórios pautaram-se nas exportações de produtos primários. Verificou-se que no período estudado (2000 a 2015), embora tenham aumentado as exportações de produtos industrializados, os produtos básicos mantêm significativa participação na pauta de exportações, principalmente em Mato Grosso.

Nessas Unidades Federativas, a indústria relaciona-se diretamente com a produção agropecuária, e conseqüentemente ao agronegócio, modelo produtivo que acabou por reforçar a concentração de renda e de terra. As atividades industriais fundamentadas na exploração de recursos naturais são dominantes nos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Tradicionalmente esses territórios se beneficiam de vantagens comparativas, atreladas principalmente à exploração de recursos naturais. Por conseguinte, mesmo apresentando uma formação econômica similar, através desta pesquisa foi possível verificar que, no período de 2000 a 2015, a dinâmica econômica desses territórios apresentou algumas distinções.

Já a partir da divisão do território mato-grossense, o governo federal criou dois programas com duração de 10 (dez) anos (1979 – 1988), que propiciavam apoio financeiro aos Governos dos dois estados, inclusive quanto a despesas correntes. No Mato Grosso do Sul, o programa foi intitulado Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (PROSUL) e no Mato Grosso, Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso (PROMAT). Especificamente no período de 2000 a 2015, a política industrial de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso se fundamentou notadamente na concessão de benefícios fiscais para a instalação ou ampliação de indústrias.

Com relação ao crescimento do número de estabelecimentos industriais entre os anos de 2000 e 2015, a indústria de transformação, em Mato Grosso do Sul, aparece em segundo lugar, comparada às demais atividades que compõem o setor industrial. Já, em Mato Grosso, aparece apenas em quarto lugar.

No que tange ao Valor da Transformação Industrial, embora os dados tenham evidenciado domínio da indústria de alimentos e bebidas nas Unidades Federativas analisadas, verificou-se que, em Mato Grosso, esse domínio é mais expressivo do que em Mato Grosso do Sul no período estudado.

Também foi possível constatar que, no período de 2000 a 2015, a evolução no total de empregos formais na indústria do estado de Mato Grosso do Sul obteve percentual de 173,67%, e o estado de Mato Grosso obteve percentual de 120,23%. Com referência à participação dos empregos formais da indústria das referidas unidades federativas, no total de empregos formais, observou-se que, na porção sul, o percentual manteve um crescimento em relação ao ano anterior no período de 2000 a 2013, exceto nos anos 2003 e 2005. Já nos anos de 2014 e 2015 foram registradas reduções mais acentuadas ao comparar-se com o ano de 2013 em que o percentual de participação ainda mantinha-se em alta. Paralelamente, na porção norte, verificou-se que no período de 2000 a 2015, o percentual de participação dos empregos formais do setor industrial no emprego formal total apresentou pequena alta no ano de 2001 em comparação ao ano anterior de 2000. Já no período de 2002 a 2015, ocorreu redução nos percentuais de participação do emprego formal industrial em comparação aos percentuais dos anos de 2000 e 2001.

Em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) por setores da economia, entre os anos de 2002 e 2015, Mato Grosso do Sul apresentou um crescimento maior do setor industrial que Mato Grosso. Além disso, de acordo com a evolução da participação dos setores da economia na composição do PIB de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso no período de 2002 a 2015, verificou-se que as duas unidades federativas apresentaram maior participação do Setor de Comércio e Serviços. Contudo, com relação à participação do Setor Industrial, observou-se que Mato Grosso do Sul, apresentou uma média de participação na composição do PIB maior que o Mato Grosso.

Sobre as exportações, os dados demonstraram que Mato Grosso do Sul apresentou um crescimento no valor exportado de produtos industrializados, no período de 2000 a 2015, bem mais expressivo que Mato Grosso. Entretanto, os produtos básicos (primários) ainda são líderes na pauta de exportações desses territórios e em maior proporção no Mato Grosso.

O estudo dos Planos Plurianuais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso de forma direta e indireta demonstraram que o objetivo primordial do planejamento estadual para a industrialização é o crescimento econômico. As ações direcionadas à industrialização se concentram principalmente na necessidade de aumentar a agregação de valor de bens provenientes da agropecuária e na geração de empregos.

Embora em alguns diagnósticos apareça à necessidade de diversificação da produção industrial, as duas Unidades Federativas estudadas privilegiam segmentos nos quais os mesmos obteriam vantagens competitivas. Levando em consideração que o processo de industrialização está intimamente relacionado ao incremento e adoção de novas tecnologias, verificou-se que os Projetos específicos de Ciência e Tecnologia direcionados à indústria, atendem especialmente as seguintes atividades da indústria: extrativa mineral e construção civil.

O conceito de desenvolvimento, em geral, é apresentado nos documentos estudados de acordo com perspectivas distintas, pois ao mesmo tempo em que se ressalta uma concepção de desenvolvimento sustentável, também se referem a outras concepções de desenvolvimento (“regional”, “local”, “humano”, “econômico sustentável”). Dessa forma, há incoerências/indefinições conceituais, pois cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possuem conceitos com vieses/ matizes característicos.

Embora existam algumas diferenças quanto à apresentação dos Programas, notou-se uma coerência no conjunto de programas direcionados às dimensões econômica, social, ambiental, institucional e cultural. Em outras palavras, interpretou-se que, de acordo com os documentos, o Estado se apresenta não só como promotor do crescimento econômico, mas também do desenvolvimento. Contudo, verificou-se que nos documentos de Mato Grosso, os Programas são apresentados de forma mais precisa e detalhada.

De um modo geral, chama-se a atenção para a manutenção de propostas nos PPAs de 2012/2015 que foram apresentadas nos PPAs de 2000/2003, indicando que provavelmente não houve muitos avanços na resolução dos problemas apresentados em fins dos anos 90, quando o primeiro PPA quadrienal de MS foi elaborado.

Conquanto o planejamento governamental de Mato Grosso do Sul tenha apresentado programas que contemplassem as dimensões (social, ambiental, institucional e cultural), o mesmo caminha mais no sentido de promover o crescimento econômico do que o desenvolvimento. O modelo de “desenvolvimento” adotado gera diversos impactos que são retratados nos próprios planos, como a concentração de renda e de terra, conflitos no campo pela reforma agrária e demarcação de terras, educação de reduzida qualidade, problemas na saúde, entre outros. A concepção de desenvolvimento “sustentável” tão enfatizada nos Planos Plurianuais se constitui em um “modismo” difundido pelas Agendas Internacionais de Desenvolvimento Sustentável. Assim como afirma o autor Rebelo Junior, concorda-se que essa perspectiva de desenvolvimento se apresenta como uma ideologia utilizada a serviço das elites econômicas vinculadas ao capital.

Por fim, acredita-se que os objetivos desta dissertação foram contemplados, já que através do estudo da trajetória da formação e dinâmica econômica a partir dos principais elementos do planejamento público federal, compreendeu-se que o Planejamento governamental seja federal ou estadual, acabou por incentivar a especialização dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em atividades ligadas a agricultura e pecuária, bem como a concentração fundiária. E que, por conseguinte, influenciaram as atividades agroindustriais/industriais presentes nesses territórios, já que estão baseadas principalmente na exploração de recursos naturais. O estudo sobre a política industrial e dados secundários sobre a dinâmica industrial, permitiu a interpretação de que no período de 2000 a 2015, a industrialização de Mato Grosso do Sul mostrou-se mais dinâmica que a de Mato Grosso. Embora, as duas unidades federativas ainda mantenham as raízes industriais dependentes do beneficiamento de produtos provenientes da agropecuária, e, por conseguinte, uma base econômica pouco diversificada.

Ainda que os Planos Plurianuais tenham indicado a preocupação com a diversificação produtiva interpretou-se que a lógica industrial, não só de MS como também de MT, é baseada em suas vantagens competitivas e acaba por reforçar a “vocação” agropecuária desses territórios e sua função no contexto da divisão territorial do trabalho.

Com referência ao conceito de desenvolvimento, esse em geral é apresentado nos documentos de acordo com correntes de pensamento que tratam do desenvolvimento em perspectivas distintas. Ao mesmo tempo em que ressaltam a concepção de desenvolvimento sustentável, também se referem a outras percepções.

Nesse estudo, de acordo com o embasamento teórico, determinaram-se categorias que expressam relação com os temas centrais da pesquisa e estas foram analisadas e interpretadas a partir dos Planos Plurianuais de Investimentos (PPA) de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso referentes aos períodos de: 2000 - 2003; 2004 - 2007; 2008 - 2011 e 2012 - 2015. No que diz respeito às possíveis limitações da pesquisa, sugere-se que em estudos futuros, as categorias de análise sejam ampliadas.

As contribuições deste trabalho permitem indicar novas problemáticas para análises posteriores como, por exemplo, um estudo de avaliação dos investimentos dos recursos previstos nos Planos Plurianuais, bem como a análise de dados das diversas dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento, para verificar se os programas, projetos, ações e atividades estão se revertendo em melhorias sócio-espaciais ao longo do tempo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Silvana de. **Planejamento governamental: a SUDECO no espaço matogrossense: contexto, propósitos e contradições**. 2001. 323 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-28022002-232232/pt-br.php>> Acesso em 30. Set. 2016.

ABRITA, Mateus Boldrine; SILVA, Walter Guedes da. A segunda Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste: uma análise preliminar da inovação, desenvolvimento e difusão de tecnologias. In: SILVA, Walter Guedes da; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando (Orgs.). **Mato Grosso do Sul no início do século XXI: as múltiplas escalas do desenvolvimento**. Campo Grande/MS: Life Editora, 2017a.

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

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. A crítica novo-institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 211-232, ago. 2010.

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia; SERRA, Maurício Aguiar. O atraso econômico e a matriz institucional brasileira: uma abordagem a partir de Douglas North e Raymundo Faoro. In: BRUM, Adriana Kirchof de; MOURA, Airton Pinto de. (ORG.). **Instituições e Economia Brasileira: uma perspectiva teórica econômica e histórica sobre o atraso econômico**. Curitiba: Íthala, 2015.

ALBANEZ, Jocimar Lomba. **Sobre o processo de ocupação e as relações de trabalho na agropecuária: o extremo sul de Mato Grosso (1940-1970)**. 2003. 156 p. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Dourados-MS, 2003.

ALMEIDA, Ana Claudia Silva; SERRA, Elpídio. Concentração de terras no Brasil: um olhar acadêmico. In: **XXI ENGA: Encontro Nacional de Geografia Agrária**, 2012, Uberlândia. Anais ENGA. Uberlândia, 2012. v. 1. p. 1-10. Disponível em: <[http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/979\\_2.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/979_2.pdf)>. Acesso em: 29. Set. 2017.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. O Desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de concepção? In: FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. (Orgs.) **Liberalização Econômica e Desenvolvimento: modelos, políticas e restrições**. São Paulo: Ed. Futura, 2003.

ALMEIDA, Juliana Ricardo Bispo de Almeida. **O Desenvolvimento Social e o Perfil a Agropecuária no Mato Grosso do Sul: uma análise a partir do ISDM**. 91f. Dissertação

(Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS, 2013.

AMARAL FILHO, Jair do. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p.261-286, jun. 2001.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Nº 2 / Março de 2000. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/34>>. Acesso em: 24. Mar. 2018.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>. Acesso em: 19. Jul. 2018.

BARBOSA, Fábio Marques. **ZPE, APL e ZIF: as possibilidades de desenvolvimento econômico da fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso do Sul**. 2011. 90 p. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus do Pantanal, Corumbá-MS, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1977.

BERCHIELE, Regiane. **Uma Análise da Indústria de Transformação de Mato Grosso no Período de 1980 a 2007**. 2009. 175 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócios e Desenvolvimento Regional). Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá-MT, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930 – 1964)**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000b.

BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. **Do Extrativismo à Pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso – 1870 a 1930**. São Paulo-SP: Scortecci, 2001.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 1, n.01, 2002. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81745/85065>> Acesso em: 17. Jan. 2017.

BRANDÃO, Carlos. Processo de industrialização e disparidades regionais no Brasil: a necessidade do diálogo entre as políticas industriais e as políticas regionais. In: Jackson De Toni. (Org.). **Dez anos de política industrial: balanço e perspectivas (2004-2014)**. 1 ed. Brasília: ABDI, 2015, v. 1, p. 93-110. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Artigos%20ABDI%20-%20Externo%2024042015.pdf>> Acesso em: 12. Jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 11. Jan. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 30 out. 1998. Seção 1, p. 9. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2829-29-outubro-1998-343368-norma-pe.html>> Acesso em: 10. Jan. 2017.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979)**. Brasília, Presidência da República, setembro de 1974.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 87**, de 13 de Setembro de 1996 (LEI KANDIR). Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 131**, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp131.htm)> Acesso em: 01. Fev. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1967**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968, 1 a. Edição.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 203-230 abril-junho/2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a03v26n2.pdf>> Acesso em: 01. Fev. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio. **A grande esperança em Celso Furtado. Ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?uid=107533660198858034536&hl=pt-BR>> Acesso em: 24. Jan. 2017.

CARDIM, Silvia Elisabeth de Castro Sampaio; VIEIRA, Paulo de Tarso Loguércio; VIÉGAS, José Leopoldo Ribeiro. Análise da estrutura fundiária brasileira. **COBRAC 98 – Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário**. UFSC, Florianópolis, 1998. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/reforma.../analise\\_de\\_estrutura\\_fundiaria\\_brasileira.pdf](http://www.incra.gov.br/media/reforma.../analise_de_estrutura_fundiaria_brasileira.pdf)> Acesso em: 28. Set. 2017.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável (LC/G.2660/Rev.1)**, Santiago, 2016.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, Vol. 15, nº 41, p. 21-34. São

Paulo: Jan./Apr. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a04.pdf>>. Acesso em: 02. Fev. 2017.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. Instituições e economia brasileira na crise dos anos 1980 e nos desafios dos anos 1990. In: BRUM, Adriana Kirchof de; MOURA, Airton Pinto de. (ORG.). **Instituições e Economia Brasileira: uma perspectiva teórica econômica e histórica sobre o atraso econômico**. Curitiba: Íthala, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Programa para a Indústria do Petróleo e Gás Natural: Relatório Núcleos de P&G**. Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2012. 103 p. Disponível em: <<http://www2.fiescnet.com.br/web/uploads/recursos/13e2755f4324641282be9967dd549610.pdf>> Acesso em: 01. Fev. 2017.

CORREA, Sonia Maria Barros Barbosa. **Probabilidade e estatística**. 2ª ed. - Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003.

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, vol. 34, nº 1 (134), pp. 103-119, janeiro-março/2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n1/v34n1a07.pdf>> Acesso em: 16. Jan. 2017.

COSTA, Leticia Magalhães da; SILVA, Martim Francisco de Oliveira. A indústria química e o setor de fertilizantes. In: SOUSA, Filipe Lage (Org.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. 1. ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em: <[file:///C:/Users/casas%20bahia/Downloads/BNDES60anos\\_PerspectivasSetoriais\\_vol.2-completo\\_P.pdf](file:///C:/Users/casas%20bahia/Downloads/BNDES60anos_PerspectivasSetoriais_vol.2-completo_P.pdf)>. Acesso em: 06. Set. 2017.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Trajatória do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FERRAZ, João Carlos; DE PAULA, Germano Mendes; KUPFER, David. Política Industrial. In: David Kupfer; Lia Haguener. (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002, p. 545-567.

FERREIRA, Bruna Maria Oliveira Benites. **Formação industrial e as transformações recentes na economia de Mato Grosso do Sul**. 2016. 156p. Dissertação (Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Ponta Porã – MS, 2016.

FGV – Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/>>. Acesso em: 11. Out. 2016.

FIEMT – Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso. **Guia do Comércio Exterior**. 2014. Disponível em: <[http://www.fiemt.com.br/hotsites/news\\_guia\\_com\\_exterior/guia\\_comex\\_01-2014.pdf](http://www.fiemt.com.br/hotsites/news_guia_com_exterior/guia_comex_01-2014.pdf)>. Acesso em: 06. Jan. 2018.

FOCHEZATTO, A. Desenvolvimento regional: recomendações para um novo paradigma produtivo. In: CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo; GRANDO, Marinês Zandavali; TERUCHKIN, Sônia Unikowsky; FARIA, Luiz Augusto Estrella (Org.). **O ambiente regional**. Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaucha).

FREITAS, Manoel Messias de. **Desenvolvimento Regional e Organização Territorial em Mato Grosso: os Polos Aripuanã, Juruena e Xingu/Araguaia (1970/2010)**. 2016. 167 p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Rondonópolis-MT, 2016.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GONÇALVES, Heitor Tiago. **A Industrialização da economia de Mato Grosso**. 2016. 119 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócios e Desenvolvimento Regional). Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá-MT, 2016.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX (1914 – 1991). Tradução de Marcos Santarrita; Revisão Técnica de Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUPPES, Cristiane Mallmann; LOPES, Antônio Carlos Vaz; HUPPES, Ricardo Mallmann. **Políticas Públicas na Perspectiva do Desenvolvimento Local Endógeno: o exemplo do Case Pacto Fonte Nova**. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/799.pdf>> Acesso em: 06. Jan. 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006 Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. ISSN 0103-6157 Censo agropec., Rio de Janeiro, p.1-777, 2006. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf)>. Acesso em: 12. Abr. 2018.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Estado de Mato Grosso do Sul. Plano Plurianual 2012-2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100:gestao-publica-e-capacidades-estatais-para-o-desenvolvimento&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206](http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=100:gestao-publica-e-capacidades-estatais-para-o-desenvolvimento&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206)> Acesso em: 12. Jan. 2017.

LAPLANE, Mariano Francisco. **Indústria e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI. Economia & Tecnologia** (Campinas), Curitiba/PR, v. 6, 2006. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/ret/article/viewFile/29592/19262>> Acesso em: 10. Jan. 2017.

LAS CASAS, Alexandre Luzzi *et al.* O agronegócio e o marketing rural no estado de Mato Grosso do Sul. **História e Perspectivas**, Uberlândia (55): 271-289, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/viewFile/35787/18918>> Acesso em 05. Jan. 2017.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. **Morte e Ressurreição da SUDAM: uma Análise da decadência e extinção do padrão de Planejamento Regional na Amazônia**. 2005. 239 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFP), Belém-PA, 2005.

MACEDO, Daniel Almeida de. **Mato Grosso: Governo, Política e Sociedade**. 252 f. 2016. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, 2016.

MACEDO, Bernardo Gouthier. **Desenvolvimento Econômico: a Atualidade da Economia Política Cepalina**. 232 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Instituto de Economia, Campinas-SP, 2007. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/teses/Bernardo%20Gouthier%20Macedo.pdf>> Acesso em: 02. Fev. 2017.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Desenvolvimento Regional: principais Teorias. **Revista Thêma et Scientia** – Vol. 5, no 2, jul/dez 2015. Disponível em: <<http://www.fag.edu.br/upload/arquivo/1457726705.pdf>> Acesso em: 10. Jan. 2018.

MARTINS, José de Souza. **Cadernos** (Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos). São Paulo/SP, Nº 5, 1972. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/cerusp/article/view/83237/86269>>. Acesso em: 23. Mar. 2018.

MATO GROSSO. **Decreto nº 1.494**, de 24 de abril de 1.989. Dispõe sobre concessão de benefícios fiscais referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – e dá outras providências. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/32ab2f4d8cc043e3032567e6006d4810%E2%80%A6>>. Acesso em: 30. Dez. 2017.

MATO GROSSO. **Decreto nº 1.432**, de 29 de setembro de 2003. Regulamenta a Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, que define o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, cria Fundos e dá outras providências. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/49C7EFF7A988DD7904256DB2004B2824>>. Acesso em: 30. Dez. 2017.

MATO GROSSO. **Lei nº 5.323**, de 19 de julho de 1988. Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/822c5c975621245704256db8004876d6?Ope%E2%80%A6>>. Acesso em: 29. Dez. 2017.

MATO GROSSO. **Lei nº 6.896**, de 20 de junho de 1997. Modifica a forma de concessão, prazos e organização do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso - PRODEI, e cria o Fundo do PRODEI. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/99591d2514e62e8104256db70069ab8e?OpenDocument>>. Acesso em: 29. Dez. 2017.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.367**, de 20 de dezembro de 2000. Altera a redação do Art. 3º da Lei nº 6.896, de 20 de junho de 1997. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/6032e2659d5f1098042569de0063d95c%E2%80%A6>>. Acesso em: 30. Dez. 2017.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.958**, de 25 de setembro de 2003. Define o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, cria Fundos e dá outras providências. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/957556DBB87E429E04256DB0004E2206>>. Acesso em: 30. Dez. 2017.

MATO GROSSO. **Plano Plurianual de Mato Grosso (2000/2003)**. Cuiabá, dezembro de 1999.

MATO GROSSO. **Plano Plurianual de Mato Grosso (2004/2007)**. Cuiabá, dezembro de 2003.

MATO GROSSO. **Plano Plurianual de Mato Grosso (2008/2011)**. Cuiabá, janeiro de 2008.

MATO GROSSO. **Plano Plurianual de Mato Grosso (2012/2015)**. Cuiabá, dezembro de 2011.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 10.604**, de 21 de dezembro de 2001. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 5 de novembro de 2001, que institui o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda (MS-EMPREENDEDOR), e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/7134368bf39447fc04256bfb001155b8?OpenDocument>>. Acesso em: 26. Out. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 440**, de 21 de março de 1984. Cria o Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso do Sul e concede os incentivos que menciona. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/8d78ce518255969a04256e450002e8d0?OpenDocument>>. Acesso em: 02. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 444**, de 13 de abril de 1984. Altera e acrescenta dispositivos ao artigo 1º e 6º, da Lei nº 440, de 21 de março de 1984. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/50ab6ffcb5cbb30404256e450002e8d4?OpenDocument>>. Acesso em: 02. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 701**, de 06 de março de 1987. Dispõe sobre a política de desenvolvimento da atividade industrial no Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/6194a4b72aa43d4204256e450002e844?OpenDocument>>. Acesso em: 02. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.239**, de 18 de dezembro de 1991. Reformula a política de desenvolvimento industrial do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/c7cd105960e50ed704256e450002ebe2?OpenDocument>>. Acesso em: 03. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.798**, de 10 de dezembro de 1997. Institui o Programa “Ações para o Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul” e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/aba8da0f2b582cf204256bfd00676747?OpenDocument>>. Acesso em: 03. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Nº 2.064**, de 27 de Dezembro de 1999. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/40871eae3ff5cbb204256c000058559c?OpenDocument&Highlight=2,PPA>> Acesso em: 03. Fev. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 2.127**, de 24 de julho de 2000. Estabelece normas relativas à política de Desenvolvimento Industrial; prorroga prazo de vigência da Lei de Incentivo Industrial, e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/d76eba4c6316791304256bfd0067606d?OpenDocument>>. Acesso em: 04. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 2.183**, de 14 de dezembro de 2000. Altera redação de dispositivos da Lei nº 1.239, de 18 de dezembro de 1991. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/871dba616d283a2b04256bf9005660d5?OpenDocument>>. Acesso em: 04. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 93**, de 05 de novembro de 2001. Institui o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda (MS-EMPREENDEDOR) e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/3a836f159c1b161904256c000058e57a?OpenDocument>>. Acesso em: 26. Out. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 5.039**, de 08 de agosto de 2017. Dispõe sobre a instituição ou a prorrogação de incentivos e de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou a serem concedidos a estabelecimentos de qualquer natureza, relativos ao ICMS, mediante ou com base em leis e em outros atos do Poder Executivo. Disponível em:



<<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/ca715a0f9d4819df0425817600717aff?OpenDocument>>. Acesso em: 04. Jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Plurianual do Governo de Mato Grosso do Sul (2000/2003)**. Campo Grande, dezembro de 1999.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul (2004/2007)**. Campo Grande, dezembro de 2003.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul (2008/2011)**. Campo Grande, dezembro de 2007.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul (2012/2015)**. Campo Grande, dezembro de 2011.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. FCO - FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE. **Relatórios de Gestão dos Exercícios 2002-2015**. Brasília (DF).

MOREIRA JUNIOR, Hermes; MACHADO, Caio Cezar Pedrollo. Desenvolvimento Econômico no Brasil Contemporâneo: Política Industrial e Inserção Internacional nos Governos FHC e Lula. In: Lisandra Pereira Lamoso. (Org.). **Temas do Desenvolvimento Econômico Brasileiro e suas Articulações com o Mato Grosso do Sul**. 1 ed. Curitiba: Ithala, 2016, v. I, p. 133-158.

MP – Ministério do Planejamento. **Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/apresentação>>. Acesso em: 21. Mai. 2018.

MULLER, Geraldo. Cem anos de República: notas sobre as transformações estruturais no campo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 109-136, Setembro-Dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141989000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300007)>. Acesso em: 21. Mar. 2018.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes. **Economia aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, OUTUBRO-DEZEMBRO 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502008000400007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400007)> Acesso em: 16. Mar. 2017.

NORONHA, Daisy P.; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMEER, Jeanette M. (Orgs.). **Fontes de informações para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

OLIVEIRA, Aparecida Antonia. **Políticas ambientais e desenvolvimento regional: a perspectiva do pensamento institucionalista evolucionário**. 2012. 282 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre - RS, 2012.

OLIVEIRA, Denize Cristina de., Análise de Conteúdo Temático Categorical: Uma proposta de sistematização. **Rev. Enferm.** UERJ, Rio de Janeiro, 2008 out/ dez; 16 (4):569-76. Disponível em: <<http://www.facenf.uerj.br/v16n4/v16n4a19.pdf>> Acesso em: 25. Jan. 2017.

OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002. Disponível em: <[http://sottili.xpg.uol.com.br/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/v5\\_n2\\_maio\\_agosto\\_2002/uma%20discussao%20sobre%20o%20conceito%20de%20desenvolvimento.pdf](http://sottili.xpg.uol.com.br/publicacoes/pdf/revista_da_fae/v5_n2_maio_agosto_2002/uma%20discussao%20sobre%20o%20conceito%20de%20desenvolvimento.pdf)> Acesso em 14. Jan. 2017.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Agroindústria e reprodução do espaço**. Brasília: Ministério da Integração Nacional; Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003.

PANNO, Fernando; KUHN, Egídio; RITERBUCH, Diana de Souza. Desenvolvimento pela ótica da CEPAL. **Revista de Administração Frederico Westphalen**. v. 4, n. 7, p. 69 – 88, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/790>> Acesso em: 18. Jan. 2017.

PAVÃO, Eugênio da Silva. **Formação, estrutura e dinâmica da economia do Mato Grosso do Sul no contexto das transformações da economia brasileira**. 2005. 249 p. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial) - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis-SC, 2005.

PEDCO - Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020). Disponível em: <[http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/25746/web\\_pdco\\_full.pdf/947ff447-ad43-4e5f-a5e7-4cf28d8f5ad2](http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/25746/web_pdco_full.pdf/947ff447-ad43-4e5f-a5e7-4cf28d8f5ad2)>. Acesso em: 20. Dez. 2017.

PEREIRA, Benedito Dias. **Industrialização da agricultura de Mato Grosso**. Cuiabá, MT: Ed. UFMT, 1995.

PEREIRA, Cláudia Gonçalves. Celso Furtado e a Teoria do Subdesenvolvimento. In: **Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia**, realizado em Belo Horizonte-MG, de 31 de maio a 03 de junho de 2005. ISSN: 2236-6636. Disponível em: <[http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=386&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=386&Itemid=171)>. Acesso em: 18. Jan. 2017.

PESSOTI, Bruno Casseb; PESSOTI, Gustavo Casseb. A Indissociável relação entre Indústria, Desenvolvimento Econômico e Políticas Industriais no Brasil. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano XI Nº 19 Janeiro de 2009, Salvador, BA. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1051/829>> Acesso em: 18. Jan. 2017.

PREBISCH, Raul. El Desarrollo Economico de la America Latina y algunos de sus principales problemas. **Desarrollo Económico**, v. 26, nº 103 (octubre-diciembre, 1986).

PROCHNIK, Victor; HAGUENAUER, Lia. Cadeias Produtivas e Oportunidades de Investimentos no Nordeste Brasileiro. **Revista de Análise Econômica**, Rio Grande do Sul, v. 20, n.38, p. 143-161, 2002.

REBELO JUNIOR, Manoel. **O desenvolvimento sustentável: a crise do capital e o processo de recolonização**. 2002. 213p. Tese (Doutorado em Geografia Humana). FFLCH - Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, 2002.

RIBEIRO SILVA, Cristovão Henrique. **Política Industrial Brasileira e a Industrialização de Mato Grosso do Sul no Século XXI**. 2016. 277 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS, 2016.

RIVAS, Rozimare Marina Rodrigues. **Ensaio da formação histórica, política e econômica do estado de Mato Grosso do Sul**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos). Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Ponta Porá-MS, 2016.

ROSSI, Ricardo Messias. **Caracterização e coordenação de sistemas produtivos: o caso do trigo no Brasil**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, 2004.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAMPAIO, Leonel de Miranda. Tendências recentes da espacialização das indústrias e serviços em São Paulo/SP e no ABC paulista. **Economía, Sociedad y Territorio**, v. XV, p. 483-515, 2015.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 473 p.

SANTOS, Reginaldo Souza, *et al.* Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Rev. Adm. Pública**, vol.41 n°. 5, Rio de Janeiro Sept./Oct. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000500002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000500002)> Acesso em: 01. Fev. 2017.

SAUER, Sérgio. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro**. Embrapa Informação Tecnológica, Brasília – DF, 2008.

SCATOLIN, Fábio Dória. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre-RS, 1989.

SCHALLENBERGER, Erneldo; SCHNEIDER, Iara Elisa. Fronteiras agrícolas e desenvolvimento territorial - ações de governo e dinâmica do capital. **Revista Sociologias**. Vol.12 n°. 25. Porto Alegre - Sept./Dec de 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222010000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000300008)> Acesso em: 10. Mai. 2017.

SCHERER, Catarina de Miranda. **Caracterização do ambiente institucional e sua mudança no Brasil entre 1889 e 1945**. 2007. 207 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre - RS, 2012.

SEDEC-MT – Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso. **Indústria e Comércio.** Disponível em: <[http://www.sedec.mt.gov.br/servicos?ciclo=cv\\_industria\\_comercio](http://www.sedec.mt.gov.br/servicos?ciclo=cv_industria_comercio)>. Acesso em: 07. Dez. 2017.

SEMADE-MS – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul. **Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul 2015.** Disponível em: <[http://www.semade.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2015/03/Diagnostico\\_Socioeconomico\\_de\\_MS\\_20151.pdf](http://www.semade.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2015/03/Diagnostico_Socioeconomico_de_MS_20151.pdf)> Acesso em: 03. Fev. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEPLAN-MT - Secretaria do Estado de Planejamento de Mato Grosso. **Regiões de Planejamento de Mato Grosso: 2017.** Cuiabá, MT, 2017.

SOUZA, Adauto de Oliveira. **A estratégia dos distritos industriais como instrumento de desenvolvimento regional e a sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul.** 2002. 443 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, 2002.

SOUZA, Adauto de Oliveira. **Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional.** Dourados, MS: Editora UFGD, 2008.

STRACHMAN, Eduardo; AVELLAR, Ana Paula. Políticas Industriais: definições, fundamentações teóricas e avaliações. **RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas.** Edição nº 02 – Dezembro de 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/10153/7470>> Acesso em: 13. Jan. 2017.

SUNKEL, Osvaldo. Institucionalismo y Estructuralismo. **Revista de la Cepal**, n. 38, p. 147-156, Agosto de 1989.

SUSINI, George Marx Coelho Campello; CABRERA, Valéria Cabreira. Algumas considerações sobre desenvolvimento econômico. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 78, jul 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8106&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8106&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 25. Jan 2017.

SUZIGAN, Wilson. **O processo de substituição de importações no Brasil.** 1968. 51 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro – RJ, 1968.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>> Acesso em: 07. Jan. 2017.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 7-

41, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v40n1/v40n1a01.pdf>> Acesso em: 07. Jan. 2017.

TAVARES, Jeferson Cristiano. A Teoria dos Pólos de Crescimento e o Diálogo entre o Planejamento Urbano e Regional: Permanências e Ausências na Urbanização do Estado de São Paulo. In: **Anais XVI ENANPUR**, V. 1, p. 01-17, 2015. Disponível em: <[http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb\\_dl=614](http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=614)> Acesso em: 12. Mar. 2017.

TERRA, Ademir. A Modernização Agropecuária de Mato Grosso do Sul: 1970-1985. In: **II Encontro de Grupos de Pesquisa: Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais**. Uberlândia - MG, 2006. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/engrup/iiengrup/pdf/t05.pdf>> Acesso em: 03. Fev. 2017.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Industrialização e Desenvolvimento Regional: o papel do Estado na inserção do Vale do Paraíba Paulista no Capitalismo Internacional. In: **VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Crises do Capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 4 a 6 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/240-2.pdf>> Acesso em: 15. Jan. 2017.

VIEIRA, Flávio Vilela; AVELLAR, Ana Paula; VERÍSSIMO, Michele Polline. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 34, nº 3 (136), pp. 485-502, julho-setembro/2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n3/v34n3a08.pdf>> Acesso em: 25. Out. 2016.

## ANEXOS

### Anexo 1 – Programas do PPA - MS (2000/2003)

Macroobjetivo	Programas
Estimular a retomada do desenvolvimento	<b>Desenvolvimento Científico e Tecnológico</b> Buscar a eficiência, a qualidade e a difusão da pesquisa, para dar suporte ao desenvolvimento do estado.
	<b>Transporte Multimodal</b> Viabilizar meios de transportes como forma de integração entre regiões.
	<b>Desenvolvimento do Turismo</b> Promover as potencialidades turísticas do estado.
	<b>Apoio à Reforma Agrária</b> Apoiar e realizar ações de Reforma Agrária.
	<b>Desenvolvimento da Matriz Energética</b> Aumentar a oferta de energia, principalmente na zona rural, explorando todas as fontes de energia.
	<b>Geração de Trabalho e Renda</b> Ampliar a geração de emprego e renda e qualificar mão de obra.
	<b>Banco do Povo</b> Promover o acesso ao crédito assistido para pequenos empreendedores, através de instituição de microcrédito.
	<b>Desenvolvimento Agropecuário</b> Apoiar o desenvolvimento da produção animal e vegetal
	<b>Desenvolvimento Industrial e Comercial</b> Planejar e estimula a expansão industrial e comercial no estado.
	<b>Agricultura Familiar</b> Fortalecer a agricultura familiar no estado.
Conservar o meio ambiente	<b>Gestão Ambiental</b> Garantir a qualidade e a conservação do meio ambiente.
	<b>Pantanal</b> Melhorar a infraestrutura e a proteção ambiental na região do Pantanal.
Fortalecer a Gestão Pública	<b>Execução da Ação Legislativa</b> Representar politicamente a sociedade e desenvolver as ações legislativas a nível estadual.
	<b>Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa</b> Modernizar o exercício da fiscalização e do controle externo sobre todos os poderes do estado e dos municípios.
	<b>Execução da Ação Judiciária</b> Implementar as atividades judiciárias.
	<b>Modernização e Moralização da Gestão Pública</b> Alcançar a qualidade e ética nos serviços públicos.
	<b>Gestão de Recursos Humanos</b> Desenvolver os recursos humanos e modernizar a sua gestão.
Estabelecer programas e ações destinadas ao combate à pobreza e a exclusão social	<b>Promoção dos Direitos Constitucionais</b> Assegurar a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
	<b>Construção da Cidadania</b> Garantir os direitos assegurados na Constituição Federal e assistir à população sem os mínimos sociais.
	<b>Popularização da Cultura, Desporto e Lazer</b> Fomentar a cultura regional, a prática desportiva e de lazer.
	<b>Habitação Popular</b> Desenvolver programa habitacional para atender a população de baixa renda.
	<b>Direito à Segurança</b> Garantir os direitos humanos e a segurança do indivíduo na sociedade.
	<b>Escola Guaicuru</b> Garantir os direitos de todo cidadão à educação.

	<b>Bolsa Escola</b> Propiciar às crianças de famílias carentes acesso à escola.
	<b>Direito à Saúde</b> Promover e proteger a saúde do indivíduo, da família e da sociedade.
	<b>Saúde da Família</b> Descentralizar o atendimento levando os serviços de saúde à comunidade.
	<b>Saneamento Básico</b> Promover o atendimento à população com abastecimento de água e saneamento básico.
	<b>Atendimento à Mulher</b> Garantir à mulher a defesa de seus direitos e o atendimento a suas necessidades.
	<b>Atendimento ao Índio</b> Melhorar a qualidade de vida e garantir os valores culturais e étnicos da população indígena.
Propiciar a participação da comunidade na definição das prioridades do governo	<b>Fortalecimento dos Mecanismos de Participação Popular</b> Garantir a participação popular na definição e controle das políticas públicas.

Fonte: PPA - MS (2000/2003)/ Elaborado pela autora

### Anexo 2– Programas do PPA - MS (2004/2007)

Macro-eixos estratégicos	Programas
<b>Desenvolvimento Sustentável</b>	Consolidação do Sistema de Ciência e Tecnologia
	Programa Pantanal
	Fortalecimento e Expansão da UEMS
	Programa Estadual de Aquicultura e Pesca
	Programa de Conservação da Biodiversidade
	Programa Meio Ambiente 21
	Programa de Controle Ambiental
	Gestão de Cadeias Produtivas de MS
	Gestão dos Recursos Florestais e de Áreas Degradadas
	Tupã I - Desenvolvimento Sustentável para as comunidades indígenas e afro-descendentes.
	Programa de Gestão de Recursos Hídricos
	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil - PRODETUR
	Desenvolvimento dos Serviços de Metrologia Legal e Qualidade
	Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA II
	Inspeção e Defesa Sanitária Vegetal
	Desenvolvimento do Turismo de Mato Grosso do Sul
	Inspeção e Defesa Sanitária Animal
	Terra Nova/ Assentamentos rurais; regularização fundiária
	Programa de Gestão Ambiental
	Implantação dos Centros Tecnológicos e do Zoneamento Econômico-Ecológico
	Registro das Atividades Mercantis
	Desenvolvimento do Setor Produtivo de Mato Grosso do Sul
	Desenvolvimento do Setor Comercial
	Geração de Emprego e Renda
	Desenvolvimento do Setor Siderúrgico
	Desenvolvimento e Popularização da Arte e da Cultura de MS
	Desenvolvimento do Setor Industrial
	Desenvolvimento do Setor Mineral
	Operacionalização e Segurança das Vias do Sistema Multimodal
	Melhoria do Transporte de Passageiro e Incentivo ao Turismo
Administração da Rede Armazenadora da AGROSUL	
Programa de Implantação de Terminais de Carga e Aeródromos	

	Eletrificação Rural
	Manutenção e Expansão de Corredores Rodoviários do Sistema Multimodal
	Aproveitamento dos Recursos Minerais
	Transferências Constitucionais e Legais
	Programa Grande Fronteira do Mercosul
	REDES – Programa de Regionalização do Desenvolvimento Sustentável
	Infraestrutura, Construção e Manutenção do Sistema Rodoviário e Próprios Públicos
	Inserção Regional e Internacional de Mato Grosso do Sul
	Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul
<b>Desenvolvimento da Cidadania</b>	Habitação Popular
	Direito a Saúde
	Popularização do Esporte e Lazer
	Educando Cidadão para o Trânsito
	MS Solidário (Pesquisa agricultura familiar; agricultura familiar; relacionamento interinstitucional de apoio a agricultura familiar).
	Rede Saúde
	Construindo a Cidadania na Escola
	Desenvolvimento da Assistência Social
	Atendimento Gratuito Jurídico Judicial e Extrajudicial ao Cidadão Hipossuficiente
	Desenvolvendo Servidores e Cidadãos/ Missão Servir
	Construindo a Cidadania
	Defesa do Consumidor
	Inclusão Social
	Promoção e Defesa dos Direitos Constitucionais
	Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
	Assistência Social e Comunitária
	Segurança em Rede
	Farmácia da Gente
Combate as Drogas no Âmbito do Ministério Público	
<b>Desenvolvimento da Gestão Pública</b>	Execução da Ação Legislativa
	Fiscalização Financeira e Orçamentária
	Assistência Previdenciária
	Representação Judicial e Extrajudicial do Estado
	Execução da Ação Judiciária
	Estruturação, Modernização das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, do Conselho Antidrogas e Defesa Civil
	Gestão e Desenvolvimento da Política Penitenciária Estadual
	Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público
	Gestão da Dívida Pública
	Reestruturação do Sistema de Arrecadação, Fiscalização Tributária e Controle do Ajuste Fiscal
	Equilíbrio Financeiro do Estado/ Casa em Ordem
	Coordenação da Ação Política do Governo
	Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Delegados e Tarifados
	Modernização da Gestão Pública
	Democratizando Informações
	Modernização, Aperfeiçoamento e Gestão do Sistema Estadual de Planejamento
	Aprimoramento Profissional dos Procuradores de Estado e Material da Procuradoria Geral do Estado
	Gerenciamento dos Serviços Lotéricos

Fonte: PPA - MS (2004/2007)/ Elaborado pela autora



### Anexo 3- Diretrizes e Programas do PPA - MS (2008/2011)

Diretriz	Setor	Programa
Aumento da competitividade do estado no que diz respeito aos recursos humanos, físicos, de conhecimento, de capital e de infraestrutura	Competitividade	MS COMPETITIVO - INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS
		MS COMPETITIVO – INFRAESTRUTURA
		MS COMPETITIVO - ENERGIA
		MS COMPETITIVO – DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
		MS COMPETITIVO – GERAÇÃO DE EMPREGO
Modernização e adequação da estrutura administrativa para garantir maior eficiência, eficácia e efetividade, o que permitirá disponibilizar a população serviços públicos de qualidade e com agilidade	Administração Pública	MS CIDADÃO - GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE
		MS GESTÃO – REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
		MS GESTÃO - COMUNICAÇÃO
		MS GESTÃO – FORTALECIMENTO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO
		MS GESTÃO – REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO ESTADO
		MS GESTÃO – APRIMORAMENTO PROFISSIONAL DOS PROCURADOS DE ESTADO E APOIO AS ATIVIDADES DA PGE
		MS GESTÃO – PREVIDENCIÁRIA
Estímulo à utilização ambientalmente sustentável dos recursos naturais – observado o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE -, com prioridade à melhoria da Gestão Ambiental e à Recuperação do Meio Ambiente	Meio Ambiente e Recursos Hídricos	MS SUSTENTÁVEL – MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS
Prioridade à Educação e ao Fortalecimento do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I	Educação	MS CIDADÃO - EDUCANDO PARA O FUTURO MS-CIDADÃO – ENSINO SUPERIOR, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
	CT&I	MS COMPETITIVO - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO APLICADA PARA O DESENVOLVIMENTO E SOBERANIA
Ampliação da infraestrutura social e urbana, com prioridade à ação em regiões economicamente deprimidas	Infraestrutura Social e Urbana e Desenvolvimento Regional	MS CIDADÃO - ASSISTENCIA JURIDICA NA AREA CIVEL E CRIMINAL
		MS CIDADÃO- ATENÇÃO BÁSICA A SAÚDE
		MS CIDADÃO ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS
		MS CIDADÃO – ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE
		MS CIDADÃO – VIGILÂNCIA EM SAÚDE
		MS CIDADÃO – CULTURA, ESPORTE E LAZER
		MS CIDADÃO – TRÂNSITO SEGURO
		MS CIDADÃO – SEGURANÇA E DEFESA SOCIAL
		MS CIDADÃO – CASA DA GENTE
		MS SUSTENTÁVEL – SANEAMENTO AMBIENTAL, URBANO E RURAL – PROSANEAR
		MS CIDADÃO – DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO
Diversificação e adensamento das cadeias produtivas, com ênfase na atração de novos investimentos privados	Cadeias Produtivas	MS COMPETITIVO – ADENSAMENTO DE CADEIAS PRODUTIVAS E DIVERSIFICAÇÃO DA BASE ECONOMICA
		MS COMPETITIVO – RECURSOS MINERAIS
		MS COMPETITIVO – TURISMO

		<b>MS COMPETITIVO – BIOCOMBUSTÍVEL</b>
Agilização de mecanismos que garantam inclusão social, fortalecimento da identidade cultural, defesa dos direitos humanos, da igualdade de gênero e combate à pobreza	Inclusão Social	<b>MS CIDADÃO – INCLUSÃO SOCIAL</b>
Equilíbrio e qualificação da gestão fiscal, com ênfase na captação de recursos externos e na ampliação da capacidade de investimento do Estado	Captação de recursos externos e desvinculação de receitas	<b>MS FISCAL</b>

Fonte: PPA - MS (2008/2011)/ Elaborado pela autora

#### **Anexo 4 – Programas do PPA - MS (2012/2015)**

<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>
MS CIDADÃO – Assistência Jurídico na área civil e criminal	Atendimento gratuito jurídico judicial e extrajudicial ao cidadão hipossuficiente.
MS CIDADÃO – Atenção Básica à Saúde	Implementar e fortalecer a rede básica, promovendo sua reorganização, de acordo com a estratégia de saúde da família, produzindo resultados que impactem sobre os principais indicadores de saúde e qualidade de vida da população.
MS CIDADÃO – Assistência Farmacêutica e Insumos	Garantir o acesso da população a medicamentos e aos insumos estratégicos.
MS CIDADÃO – Gestão da Política de Saúde	Implementar e fortalecer a gestão estadual do Sistema Único de Saúde.
MS CIDADÃO – Atenção Especializada em Saúde	Garantir o acesso e promover o atendimento integral da população aos serviços prestados nas áreas de atenção especializada do SUS, de forma hierárquica e regionalizada, buscando a redução das desigualdades e a humanização do atendimento, promover os serviços de hemoterapia e hematologia no Estado.
MS CIDADÃO – Vigilância em Saúde	Promover e proteger a saúde da população do Estado.
MS CIDADÃO – Cultura, Esporte e Lazer	Fomentar e desenvolver ações de integração da comunidade e da promoção da melhoria da qualidade de vida da população.
MS CIDADÃO – Educando para o Futuro	Transformar o ensino público com escola de qualidade e professor valorizado, formando jovens capacitados para o futuro.
MS CIDADÃO – Trânsito Seguro	Promover ações que visem à melhoria do trânsito nos municípios, propiciando segurança, modernidade e fluidez de tráfego.
MS CIDADÃO – Ensino Superior, Pesquisa e Desenvolvimento	Contribuir para o desenvolvimento da sociedade sul-mato-grossense, visando incrementar o ensino público superior gratuito, promovendo a formação de acadêmicos capacitados para fomentar a prosperidade da Ciência e Tecnologia do Estado.
MS CIDADÃO – Casa da Gente	Desenvolver projetos habitacionais em áreas urbanas e rurais.
MS CIDADÃO – Desenvolvimento Regional e Urbano	Coordenar e implantar programas de modernização urbana.
MS CIDADÃO – Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	Estruturar a rede de serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde no Estado de Mato Grosso do

	Sul.
MS CIDADÃO – Inclusão Social	Desenvolver e manter programas sociais e criar novas oportunidades para as famílias.
MS GESTÃO – Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos	Garantir a eficiência, a qualidade e o bom atendimento à população nos serviços públicos concedidos, permissionados, autorizados e delegados.
MS GESTÃO – Comunicação	Planejar, coordenar e executar atividades de comunicação junto às unidades da Administração direta e indireta do Estado, visando à transparência das ações de governo.
MS GESTÃO – Fortalecimento da Gestão e do Planejamento	Implementar as políticas de gestão pública, planejamento, orçamento e auditoria.
MS GESTÃO – Representação Judicial e Extrajudicial do estado	Defesa dos direitos e interesses do Estado na área administrativa, judicial e extrajudicial; consultoria jurídica dos órgãos da administração direta e indireta e a colaboração com o governador no controle da legalidade dos atos praticados pelo poder executivo.
MS GESTÃO – Aprimoramento Profissional dos Procuradores de Estado e Apoio às Atividades da PGE	Promover recursos para o aprimoramento dos procuradores de Estado e apoio às atividades da PGE.
MS GESTÃO – Previdência	Administrar a concessão dos benefícios previdenciários fundamentados nos princípios do direito.
MS COMPETITIVO – Indústria, Comércio e Serviços	Fomentar o desenvolvimento das atividades de indústria, comércio e serviços.
MS COMPETITIVO – Adensamento de Cadeias Produtivas e Diversificação da Base Econômica	Ampliar e consolidar a conquista de novos mercados e fomentar a produção.
MS COMPETITIVO – Recursos Minerais	Propiciar ao Estado competitividade nos empreendimentos minerais.
MS COMPETITIVO – Infraestrutura	Desenvolver a infraestrutura de transporte e logística do Estado.
MS COMPETITIVO – Turismo	Fortalecer o turismo em Mato Grosso do Sul, com a atração de novos investimentos e desenvolvimento da infraestrutura.
MS COMPETITIVO – Desenvolvimento Agrário	Fomentar e apoiar as ações de desenvolvimento agrário.
MS COMPETITIVO – Geração de Emprego	Implementar ações de governo para valorizar a capacidade de trabalho e produzir.
MS COMPETITIVO – Segurança e Defesa Social	Ação firme de segurança pública e de defesa civil, protegendo a vida, a propriedade, a liberdade, a igualdade e o meio ambiente contra a criminalidade e a violência.
MS COMPETITIVO – Biocombustível	Ampliar a base econômica e a fonte de energia renovável em Mato Grosso do Sul.
MS COMPETITIVO – Região de Fronteira	Diversificar e dinamizar a base produtiva com vistas a superar as tensões sociais e econômicas da região de fronteira do Estado de MS
MS COMPETITIVO – Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento e Soberania	Efetivar a gestão das políticas de ciência e tecnologia, tendo como finalidade o amparo ao ensino e incentivo à pesquisa científica e tecnológica relevante ao desenvolvimento econômico, social e cultural do Estado.
MS COMPETITIVO – Energia	Transformar o Estado em polo gerador, distribuidor e exportador de energia para o Brasil.
MS FISCAL – Eficiência da Gestão Fiscal	Controlar e gerenciar todas as receitas do Estado, a dívida pública, os repasses financeiros aos órgãos da administração direta e indireta; executar a contabilidade geral; apurar o índice de participação dos municípios; gerir a tributação, fiscalização e arrecadação de tributos em todas as suas fases;

	promover a educação fiscal.
MS SUSTENTÁVEL – Saneamento Ambiental, Urbano e Rural - PROSANEAR	Promover atendimento à população com saneamento básico.
MS SUSTENTÁVEL – Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Coordenar e executar a política de meio ambiente e recursos hídricos em todo o território de Mato Grosso do Sul.

Fonte: PPA - MS (2012/2015)/ Elaborado pela autora

### Anexo 5 – Metas e Programas do PPA - MT (2000/2003)

Meta	Programas	
<b>1 – Melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 10% até dezembro de 2003</b>	<b>1.1. SAÚDE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saúde da família;</li> <li>• Cooperação técnica para realizar a atenção básica;</li> <li>• Administração e desenvolvimento de recursos humanos;</li> <li>• Assistência ambulatorial;</li> <li>• Assistência hospitalar;</li> <li>• Sistema de referência e contra referência;</li> <li>• Readequação da rede física e tecnológica;</li> <li>• Desenvolvimento e capacitação gerencial;</li> <li>• Saneamento básico;</li> <li>• Previdência social.</li> </ul>
	<b>1.2. EDUCAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução do analfabetismo;</li> <li>• Redução da taxa de evasão e reprovação no ensino fundamental;</li> <li>• Redução da taxa de evasão e repetência no ensino médio;</li> <li>• Expansão e melhoria do ensino superior;</li> <li>• Expansão da rede física educacional.</li> </ul>
	<b>1.3. SEGURANÇA PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policiamento civil judiciário;</li> <li>• Policiamento preventivo e comunitário;</li> <li>• Prevenção e atendimento a sinistros e emergência;</li> <li>• Modernização do sistema de segurança pública;</li> <li>• Apoio técnico científico à ação policial;</li> <li>• Administração e controle do trânsito;</li> </ul>
	<b>1.4. TRABALHO E RENDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Estadual de emprego e renda;</li> <li>• Assentamentos rurais;</li> <li>• Ação e regularização fundiária.</li> </ul>
	<b>1.5. ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistência a crianças e adolescentes;</li> <li>• Assistência a idosos;</li> <li>• Assistência a deficientes;</li> <li>• Descentralização das ações da assistência social;</li> <li>• Comunidade solidária.</li> </ul>
	<b>1.6. DEFENSORIA PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistência judiciária pública.</li> </ul>
	<b>1.7. JUSTIÇA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema estadual penitenciário;</li> <li>• Promoção e defesa da cidadania;</li> <li>• Defesa do interesse coletivo.</li> </ul>
	<b>1.8. ESPORTE E LAZER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento do esporte e lazer.</li> </ul>
	<b>1.9. CULTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo as atividades culturais;</li> <li>• Preservação patrimônio histórico cultural;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização gerencial e tecnologia do sistema estadual de apoio a cultura.</li> </ul>
	<b>1.10. HABITAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habitação popular.</li> </ul>
<b>2 – Reduzir os custos de transportes em 20% até dezembro de 2003</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rodoviário estadual;</li> <li>• Estudos básicos de transportes;</li> <li>• Corredores de transporte multimodais.</li> </ul>
<b>3 – Aumentar o valor da produção primária industrializada em 30% até dezembro de 2003</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento do setor da madeira;</li> <li>• Incentivo a industrialização do couro;</li> <li>• Incentivo a industrialização dos produtos alimentares;</li> <li>• Implantação de pólos têxteis;</li> <li>• Incentivo a industrialização bens minerais;</li> <li>• Eletrificação rural;</li> <li>• Registro comercial;</li> <li>• Incentivo ao desenvolvimento industrial e comercial;</li> <li>• Implantação e gestão de Distrito Industrial;</li> <li>• Serviços de Metrologia e Qualidade;</li> <li>• Incentivo à agricultura irrigada;</li> <li>• Desenvolvimento científico e tecnológico;</li> <li>• Melhoria da produtividade e qualidade agropecuária;</li> <li>• Ensino profissionalizante.</li> </ul>
<b>4 – Garantir a proteção e utilização racional de 100% dos recursos naturais do estado</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservação e preservação ambiental;</li> <li>• Educação ambiental;</li> <li>• Controle ambiental;</li> <li>• Modernização da gestão ambiental;</li> <li>• Zoneamento sócio-econômico-ecológico;</li> <li>• Promoção e desenvolvimento das comunidades indígenas.</li> </ul>
<b>5 – Triplicar o valor das exportações de bens e serviços até dezembro de 2003</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificação das exportações;</li> <li>• Assistência técnica e pesquisa tecnológica;</li> <li>• Defesa agropecuária;</li> <li>• Apoio à comercialização;</li> <li>• Apoio ao desenvolvimento do Turismo.</li> </ul>
<b>6 – Assegurar que a relação despesa e receita seja igual ou menor que 1 até dezembro de 2000</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração fiscal;</li> <li>• Tecnologia da informação;</li> <li>• Planejamento governamental;</li> <li>• Obras públicas e infraestrutura urbana.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Outros Poderes</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalização dos recursos públicos;</li> <li>• Ação Legislativa;</li> <li>• Ação Judiciária.</li> </ul>

Fonte: PPA - MT (2000/2003)/ Elaborado pela autora

### Anexo 6 – Programas do PPA - MT (2004/2007)

<b>Objetivo Estratégico</b>	<b>Programas</b>
<b>Melhorar a qualidade de vida para promover a cidadania</b>	Fortalecimento da Atenção Básica
	Implementação e Efetivação da Microrregionalização da Saúde
	Fortalecimento do Complexo Regulador do SUS
	Reestruturação da Assistência Farmacêutica
	Gestão Democrática do SUS
	Desenvolvimento da Política de Investimento em Saúde
	Qualidade do Ensino Fundamental
	Expansão e Fortalecimento do Ensino Médio

	Escolarização de Jovens e Adultos
	Educação no Campo
	Expansão, Manutenção e Melhoria do Ensino Superior
	Acesso à Justiça
	Defesa do Interesse Coletivo
	Redução da Criminalidade
	Ressocialização dos Reeducandos e Adolescentes Infratores
	Redução de Acidentes de Trânsito
	Prevenção e Atendimento a Sinistros e Emergências
	Cooperação Social para Prevenção da Violência e Drogas
	Cidadania para Todos
	Geração de Trabalho, Emprego e Renda
	Conselhos na Construção do Controle Social
	Desenvolvimento do Desporto
	Desenvolvimento do Lazer
	Intercâmbio e Integração Cultural
	Preservação do Patrimônio Cultural e Ambiental
	Obras Públicas e Infra-Estrutura
	Apoio ao Saneamento Básico nos Municípios
	Incentivo à Organização da Produção da Agricultura Familiar
	Fomento Agropecuário
	Cidade - Cidadã
<b>Reduzir o número de pessoas em condições de vulnerabilidade social</b>	Organização do Associativismo
	Meu Lar
	Atenção às Crianças, Adolescentes e Jovens
	Gestão da Política da Assistência Social
	Atenção Integral às Famílias
	Atenção ao Idoso
	Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência
	Nossa Terra, Nossa Gente
<b>Promover o desenvolvimento sustentável da economia, fortalecendo a competitividade, a diversificação e a participação nos mercados nacional e internacional, com base nas potencialidades regionais, ampliando a participação do micro, pequeno e médio empreendimento</b>	Fomento ao Desenvolvimento Industrial
	Fomento ao Desenvolvimento Comercial e de Serviços
	Fomento à Atividade Mineral
	Desenvolvimento Energético
	Gestão do Processo de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Minas e Energia
	Desenvolvimento Estratégico da Cadeia Produtiva do Turismo
	Desenvolvimento Regional Sustentável
	Popularização da Ciência
	Formação Qualificada de Recursos Humanos
	Fomento a Projeto de Pesquisas
	Melhoria do Abastecimento e Comercialização
	Desenvolvimento da Agricultura
	Desenvolvimento Florestal
	Programa Mato-grossense de Melhoramento da Pecuária (PROMMEPE)
	Defesa Sanitária Vegetal
	Programa de Defesa Sanitária Animal
	Inspeção de Produtos de Origem Animal
	Regularização Fundiária Rural
	Estradeiro

<b>Garantir o uso ordenado dos recursos naturais visando o desenvolvimento sócio-econômico com qualidade ambiental</b>	Controle de Atividades Poluidoras
	Gestão da Biodiversidade
	Gestão de Recursos Hídricos
	Gestão de Áreas Degradadas
	Educação Ambiental Integrada
	Gestão de Recursos da Fauna e Flora
	Gestão de Resíduos Sólidos
	Desenvolvimento do Turismo em Áreas Naturais
	Melhoria do Uso dos Solos e Insumos Agrícolas
<b>Melhorar o desempenho da Gestão Pública Estadual</b>	Coordenação de Políticas Públicas
	Gestão da Informação às Políticas Públicas
	Estudos e Geração de Conhecimentos em Políticas Públicas
	Desenvolvimento Municipal
	Qualidade no Serviço Público
	Programa Estadual de Gestão de Pessoas
	Gestão Integrada do Patrimônio Estadual
	Formação e Capacitação dos Servidores
	Modernização da Estrutura Organizacional do Poder Executivo Estadual
	Fortalecimento dos Controles Internos do Executivo Estadual
	Marco Regulatório dos Serviços Públicos Delegados
	Prevenção e Controle da Evasão Fiscal e Recuperação de Receita
	Controle da Legalidade e Defesa do Estado
	Intervenções Intersetoriais
	Ação Política
	Aglomerado Urbano Cuiabá/Várzea Grande
	Assistência à Saúde
	Modernização do Sistema de Segurança Pública
	Revitalização da EMPAER
	Fortalecimento da Gestão da SES
Gestão de Pessoas e Educação Permanente em Saúde	
Gestão Institucional	
Valorização dos Profissionais da Educação	
Desenvolvimento Institucional e Modernização da Gestão Acadêmica	
Gestão da Tecnologia da Informação	
<b>Dar sustentabilidade à Gestão das Políticas Públicas, garantindo o equilíbrio fiscal e a capacidade de financiamento do Estado, visando o atendimento das necessidades da sociedade</b>	Receita Pública
	Gestão da Política Financeira Estadual
	Consciência Fiscal
<b>Outros Poderes</b>	Fiscalização dos Recursos Públicos
	Prestação Jurisdicional - Ação Judiciária
	Ação Legislativa

Fonte: PPA - MT (2004/2007)/ Elaborado pela autora

### Anexo 7 – Objetivos Estratégicos e Programas do PPA - MT (2008/2011)

<b>Objetivo Estratégico</b>	<b>Programas</b>
1 - Melhoria da qualidade de vida	MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA
	OBRAS PUBLICAS E INFRAESTRUTURA
	FOMENTO AO CREDITO
	PREVENCAO E ATENDIMENTO A SINISTROS E EMERGENCIA
	GERACAO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA
	CIDADANIA PARA TODOS
	CONSELHOS NA CONSTRUCAO DO CONTROLE SOCIAL
	RESSOCIALIZAÇÃO DOS REEDUCANDOS E ADOLESCENTES INFRATORES

	REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE
	ACESSO A JUSTICA
	APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR
	MEU LAR
	REDUCAO DA IMPUNIDADE
	DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
	SEGURANÇA NO TRÂNSITO E QUALIDADE NO ATENDIMENTO
	GESTÃO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL MT
	DESENVOLVIMENTO DO DESPORTO E DO LAZER
	DEFESA DA CIDADANIA E RESPEITO AOS DIRETOS DO CIDADAO
	PREVENÇÃO E ATENDIMENTO EMERGENCIAIS DE BOMBEIROS
	GESTÃO ESTRATÉGICA DE RESULTADOS
	INTELIGÊNCIA - CONHECER PARA DECIDIR
	POLÍCIA CIVIL EM AÇÃO
	POLÍCIA CIVIL CIDADÃ
	IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SÓCIO-EDUCATIVO - SINASE NO ESTADO DE MATO GROSSO
	NOVA CHANCE
	REDE CIDADÃ
	PROMOÇÃO DA CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS LGBT E ÉTNICO-RACIAIS
	PREVENÇÃO AS DROGAS
	POLÍCIA MILITAR CIDADÃ
	POLÍCIA MILITAR PRESENTE
	ENFRENTAMENTO INTEGRADO DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE
	POLITEC - EXPANSÃO COM EXCELÊNCIA NA QUALIDADE
	ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL
	OPERACOES ESPECIAIS-CUMPRIMENTO DE SENTENCAS JUDICIAIS
2 - Aumento do nível geral de saúde	ASSISTENCIA A SAUDE
	EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA
	EFETIVAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA A PARTIR DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA
	CONSOLIDAÇÃO DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE
	REORGANIZAÇÃO DA REDE DE ATENÇÃO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE COM FOCO NA REGIONALIZAÇÃO
	IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO DO SUS
	POLÍTICA DE INVESTIMENTO NAS AÇÕES DE PROMOÇÃO, PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À SAÚDE
3 - Ampliação da educação, com universalização da educação básica (infantil, fundamental e média) e elevação do nível e da qualidade dos ensinos médio e fundamental	APRENDIZAGEM COM QUALIDADE
	GESTÃO ATIVA
4 - Fortalecimento da capacidade científica e tecnológica do Estado com ampliação dos investimentos e aumento do número de pesquisadores ativos	FORTALECIMENTO DO ENSINO SUPERIOR
	EXTENSAO UNIVERSITARIA E CULTURAL
	GESTAO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA E POS-GRADUACAO
	DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO, TECNOLÓGICO E DE INOVAÇÃO
5 - Formação e expansão da rede de cidades de forma controlada e sustentável, incluindo o monitoramento da geração e do aproveitamento dos resíduos sólidos urbanos para geração de energia renovável e venda de crédito de carbono	GESTAO DE RESIDUOS SOLIDOS
	CIDADE-CIDADÃ
	DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL
	DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ
6 - Ampliação do emprego e da renda da população, aumento do PIB per capita e elevação da população ocupada com carteira assinada,	FORMAÇÃO QUALIFICADA DE RECURSOS HUMANOS
	DESENVOLVIMENTO REGIONAL/MT-REGIONAL
	PANTANAL 2014



levando à ampliação da formalização da economia mato-grossense	
7 - Preservação do patrimônio histórico e cultural de Mato Grosso, com valorização da diversidade cultural com respeito aos povos indígenas e sua contribuição para a formação da cultura mato-grossense	INTERCÂMBIO E INTEGRAÇÃO CULTURAL PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E AMBIENTAL
8 - Conservação do meio ambiente e da biodiversidade (preservação e manutenção) uso e manejo sustentável dos recursos naturais (solo, água, minerais e bióticos em áreas de conservação) com diminuição das pressões antrópicas, especialmente sobre a floresta	CONTROLE DE ATIVIDADES POLUIDORAS EDUCACÃO AMBIENTAL INTEGRADA CONSERVAÇÃO E GESTAO DE BIODIVERSIDADE GESTAO FLORESTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO GESTAO DE RECURSOS HIDRICOS DEFESA E PROTECAO AMBIENTAL E DA ORDEM URBANÍSTICA PROTEÇÃO DO CLIMA
9 - Redução do ritmo de desmatamento e recuperação do passivo ambiental e das áreas degradadas dos biomas de Mato Grosso	GESTAO DE AREAS DEGRADADAS DESENVOLVIMENTO FLORESTAL - MT FLORESTA
10 - Democratização e aumento da eficiência da gestão pública do Estado e dos municípios e da excelência dos serviços públicos prestados à sociedade, com base na melhoria da estrutura do Estado e controle sistemático dos recursos governamentais	APOIO ADMINISTRATIVO GESTÃO DA TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO ACAO LEGISLATIVA FISCALIZACAO DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PRESTACAO JURISDICCIONAL- ACAO JUDICIARIA REVITALIZACAO DA EMPRESA MATOGROSSENSE DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMPAER COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS GESTÃO DA INFORMAÇÃO AS POLÍTICAS PÚBLICAS GESTÃO DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO GESTÃO DE PESSOAS GESTAO INTEGRADA DE AQUISICOES GOVERNAMENTAIS E DO PATRIMONIO PUBLICO ESTADUAL FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES MODERNIZACAO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL MARCO REGULATÓRIO DOS SERVICOS PUBLICOS DELEGADOS PROGRAMA DE AÇÃO INSTITUCIONAL GESTÃO DA RECEITA PÚBLICA GESTÃO FINANCEIRA ESTADUAL RELACIONAMENTO SEFAZ SOCIEDADE DEFESA DA ADMINISTRACAO PUBLICA, DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA E DA ORDEM TRIBUTARIA DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE GESTAO DA SES ADVOCACIA DO ESTADO VALORIZAÇÃO DO COLABORADOR QUALIDADE NOS SERVIÇOS DO CONTROLE EXTERNO MODERNIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL FORTALECIMENTO DO CONTROLE EXTERNO INCENTIVO AO CONTROLE SOCIAL GESTÃO DE PESSOAS NO TRIBUNAL DE CONTAS GESTÃO DE PROCESSOS VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES GESTÃO , DESENVOLVIMENTO E VALORIZAÇÃO DE PESSOAS GESTÃO DE DOCUMENTOS OPERACOES ESPECIAIS: SERVICOS DA DIVIDA INTERNA OPERACOES ESPECIAIS:SERVICO DA DIVIDA EXTERNA

	OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTRAS
	PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DO ESTADO
11 - Ampliação da infra-estrutura econômica e da competitividade da economia mato-grossense	DESENVOLVIMENTO ENERGETICO RESERVA DE CONTINGÊNCIA
12 - Redução da vulnerabilidade externa da economia com o declínio da participação das exportações de produtos “in natura” na economia estadual (percentual do PIB) e ampliação da participação de bens manufaturados na pauta de exportação mato-grossense	DEFESA SANITARIA VEGETAL ESTRADEIRO
13 - Diversificação da estrutura produtiva e adensamento das cadeias produtivas com ampliação da participação da indústria na economia estadual	SERVICOS DE METROLOGIA E QUALIDADE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DA CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO FOMENTO A ATIVIDADE MINERAL DEFESA SANITARIA ANIMAL INSPECAO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL NOSSA TERRA, NOSSA GENTE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E COMERCIAL DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO

Fonte: PPA - MT (2008/2011)/ Elaborado pela autora

### Anexo 8 – Objetivos Estratégicos, Específicos e Programas do PPA - MT (2012/2015)

Objetivo Estratégico	Objetivos Específicos	Programas
1- Melhorar a conservação ambiental dos biomas mato-grossenses e as práticas sustentáveis de uso dos recursos naturais	*Ampliar o conhecimento e melhorar a gestão da biodiversidade; *Controlar o uso dos recursos ambientais; *Melhorar a gestão dos recursos hídricos; *Ampliar a recuperação de áreas degradadas; *Melhorar o controle da contaminação e poluição ambiental; *Implementar ações de proteção do clima.	Desenvolvimento Florestal – MT Floresta; Conservação Ambiental e Controle do Uso dos Recursos Naturais; Defesa Ambiental e Organização das Cidades.
2 - Melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio, universalizar o atendimento na educação básica	*Melhorar a qualidade do ensino fundamental; *Melhorar a qualidade do ensino médio; *Universalizar o atendimento escolar na faixa de 4 a 17 anos.	Educação com Qualidade Social.
3 - Elevar a escolarização da população Mato-grossense	*Erradicar o analfabetismo e reduzir o analfabetismo funcional.	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica.
4 - Fortalecer a capacidade científica e de inovação tecnológica do estado	*Desenvolver um ambiente favorável à inovação e à competitividade.	Fortalecimento do Ensino Superior; Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Regional.
5 - Ampliar a rede de atenção e de vigilância em saúde	*Ampliar o acesso equitativo e a qualidade do sistema e serviços de saúde. *Ampliar o acesso equitativo e a qualidade do sistema e	Fortalecimento da Gestão do SUS; Ampliação do Acesso de Forma Equitativa e com Qualidade ao Sistema e Serviços de Saúde; Implantação de Ações Estratégicas de

	serviços de saúde.	Saúde para a Copa 2014.
6 - Reduzir a pobreza e os riscos sociais	*Reduzir a pobreza e a concentração de renda no Estado; *Ampliar a renda e melhorar a qualidade do emprego; *Ampliar a reinserção social da população carcerária e dos adolescentes em conflito com a lei.	Geração de Trabalho, Emprego e Renda;
		Cidadania para Todos;
		Acesso à Justiça;
		Gestão da Política de Assistência Social em Mato Grosso;
		Reinserção Cidadã dos Adolescentes em Conflito com Lei;
		Programa Estadual de Direitos Humanos.
7- Reduzir a violência e a insegurança do cidadão	*Ampliar a sensação de segurança e a confiança do cidadão nas instituições de Segurança e Justiça Pública; *Melhorar a sensação de segurança do cidadão; *Diminuir a vitimização das pessoas pela violência e pela criminalidade; *Reduzir o consumo e o tráfico de drogas ilícitas.	Segurança no Trânsito;
		Enfrentamento Integrado às Drogas;
		Defesa da Probidade Administrativa e do Patrimônio Público;
		Segurança por Resultados;
		Pacto pela Vida;
		Segurança na Copa;
		Modernização do Sistema Penitenciário para a Reinserção Social.
8 -Valorizar as culturas regionais no estado	-----	Desenvolvimento do Desporto e do Lazer;
		Valorização e Promoção da Cultura.
9 - Melhorar a infraestrutura econômica e logística de transportes no estado	*Expandir a capacidade do sistema de armazenamento; *Ampliar e diversificar a matriz energética; *Reduzir os custos de transporte.	Infraestrutura de Transportes - MT Integrado.
10 - Expandir a atividade econômica com agregação de valor à produção local	*Expandir a atividade econômica com agregação de valor e verticalização da produção; *Ampliar e diversificar a pauta de exportações.	Ação Legislativa;
		Desenvolvimento Estratégico da Cadeia Produtiva do Turismo;
		Desenvolvimento da Agricultura Familiar;
		Defesa Sanitária Vegetal;
		Defesa Sanitária Animal;
		Inspeção de Produtos de Origem Animal;
		Gestão do Patrimônio da Administração Pública Estadual;
		Marco Regulatório dos Serviços Públicos Delegados;
		Programa Estadual de Ação Política;
		Valorização do Colaborador;
		Desenvolvimento Agropecuário;
		Efetividade da Legislação Penal;
		Copa Verde;
		Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços, Minas e Energia.
11- Melhorar a prestação de serviços públicos	-----	Fiscalização da Gestão dos Recursos Públicos;
		Reestruturação da Empresa Mato-Grossense de Assistência Técnica e Extensão Rural;

		Fortalecimento do Controle Interno do Poder Executivo de Mato Grosso;
		Modernização da Administração Tributária;
		Responsabilidade Fiscal;
		Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
		Desenvolvimento Institucional;
		Qualidade nos Serviços Oferecidos à Sociedade;
		Defesa da Cidadania e Respeito aos Direitos do Cidadão;
		Gestão de Políticas Públicas Setoriais;
		Profissionalização e Valorização dos Servidores, Empregados e Gestores Públicos;
		Planejamento e Avaliação Governamental;
		Governo Eletrônico;
		Eficiência e Cidadania;
		Gestão de Pessoas.
12 - Promover o desenvolvimento das regiões estagnadas	*Melhorar o equilíbrio entre as rendas intra e inter regional; *Ampliar a estrutura funcional da rede urbana.	Regularização Fundiária;
		Desenvolvimento Regional-MT Regional.
13 - Melhorar a habitabilidade nas regiões do Estado	*Melhorar o equilíbrio entre as rendas intra e inter regional; *Ampliar a estrutura funcional da rede urbana.	Melhoria da Habitabilidade – “Municípios Sustentáveis”;
		Tô em Casa;
		Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC.
Programas de Apoio Administrativo e Operações Especiais	-----	Apoio Administrativo;
		Operações Especiais: Serviços da Dívida Interna;
		Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa;
		Operações Especiais: Outras;
		Previdência de Inativos e Pensionistas do Estado;
		Operações Especiais - Cumprimento de Sentenças Judiciais;
		Reserva de Contingência.

Fonte: PPA - MT (2012/2015)/ Elaborado pela autora