UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Silvana de Abreu

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: A SUDECO NO *ESPAÇO MATO-GROSSENSE*

## Contexto, propósitos e contradições

Silvana de Abreu

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:
# A SUDECO NO *ESPAÇO MATO-GROSSENSE*
## Contexto, propósitos e contradições

Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/ Universidade de São Paulo, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Geografia.

*Área de concentração:* Geografia Humana

*Orientação*: Profª. Drª Ana Maria Marques Camargo Marangoni

São Paulo
2001

Para **Adáuto**,

companheiro, na essência do significado: *aquele que compartilha o alimento* ... no amor, na vida e na geografia.

Ao **Igor**,

em quem, às vezes me encontro, às vezes me perco ... mas sempre me completo.

**Aos meus avós**,

migrantes nordestinos e exemplos de vida ... pela doce saudade.

**Aos meus pais**,

figurantes, sem saber, das ações e intervenções no *espaço mato-grossense*; pelo incentivo, pelos princípios e pela lição de vida.

## AGRADECIMENTOS

A realização dessa pesquisa, demandou uma verdadeira peregrinação por bibliotecas de universidades, institutos e outros órgãos públicos federais e estaduais. Dessa maneira, são várias as pessoas que nos auxiliaram e desejaríamos, aqui, manifestar nossos agradecimentos nominalmente, contudo, certamente correríamos o risco de cometer injustiças, tamanha foi a solidariedade encontrada nessa "caminhada".

Aqui estão meus agradecimentos.

Particularmente, às pessoas que nos conferiram entrevistas; sujeitos no processo em estudo, se dispuseram a contribuir, e o fizeram com imensurável riqueza de detalhes. Ao Sr. José Rangel de Farias Neto, especial agradecimento, pela disposição em localizar as "pessoas-chave", como se referiu, e pelos contatos propiciados; um empenho pessoal fundamental para esse trabalho. Asseveramos, assim, que essa pesquisa tanto não teria sentido, como nem mesmo realizar-se-ia, não fosse pela riqueza das entrevistas realizadas.

Para Helena Roraima e Rosa Reis, bibliotecárias do Banco do Nordeste, que se empenharam para a recuperação das obras e a transferência do acervo da SUDECO para a UFMS. Do mesmo modo, não poderíamos deixar de agradecer aos professores da UFMS Dr. Wilson Valentin Biasotto e Amauri de Souza, sensíveis ao significado histórico-científico de um acervo como esse, hoje em fase final de catalogação e já disponíveis ao público no Centro de Documentação Regional, da UFMS - campus de Dourados.

Aos membros da banca de qualificação, Profª. Drª Claudete Junqueira e Profª. Drª Celene Barreira, cujas observações, críticas e sugestões muito enriqueceram o trabalho.

Ao geógrafo Gilson Lomba, pela contribuição artística e a consolidação cartográfica, a quem gostaríamos de externar o reconhecimento e os mais sinceros agradecimentos. Ao Prof. Manfredo Rode, pela contribuição e sugestões acerca da cotação e transformação da moeda nacional em dólar.

Ao Prof. Dr. João Bortolanza, pela trabalhosa correção ortográfica e gramatical e pelas sugestões valorosas, identificando vícios, muitos dos quais ainda permaneceram, por nossa pura teimosia.

Para o Prof. Dr. Paulo Roberto Cimó Queiróz, pela disposição e pelas profícuas contribuições históricas.

Não poderíamos deixar de agradecer a Ana, secretária da Pós-Graduação em Geografia na FFLCH/USP, pela atenção e orientações necessárias.

Agradecemos à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, através da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, e à CAPES, pelo apoio financeiro dispendido.

Em especial, à Profª Drª Ana Maria Camargo Marques Marangoni, orientadora, a quem faço uma referência de carinho e reconhecimento pelo apoio, estímulo e pela tranquilidade com que "administra" a difícil tarefa de orientar; contribuições que vão além das críticas sempre procedentes, mas que admitem outros pontos de vista e elaborações. Uma lição de vida, foram esses anos de convívio.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi, principalmente, analisar as transformações ocorridas no *espaço mato-grossense,* sob a égide do planejamento e intervenção da SUDECO. O sustentáculo teórico-discursivo para as elaborações programáticas e para as ações empreendidas foi o *desenvolvimentismo* e a *racionalização*. O *espaço mato-grossense,* até 1979, constituía-se no Estado de Mato Grosso, tendo consolidado, no processo de ocupação e intervenção promovido pela Superintendência, diversidades e semelhanças que foram identificadas e transformadas em argumentação científica e política de planejamento para a divisão administrativa que resultou na criação dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Os anos oitenta, para o oeste brasileiro, e principalmente, para o *espaço mato-grossense* (já dividido em MS e MT) consubstanciou-se como um período de grandes transformações sócio-espaciais. A SUDECO implementou o projeto de "venda" da região sob sua jurisdição - a *Nova Fronteira* e a "Região Solução" - atrelado à idéia de industrialização das matérias-primas regionais produzidas – agroindústrias -, no sentido de exportar produtos semi-acabados e não apenas *in natura*. Os limites do modelo e a crise do planejamento e intervenção governamental tornaram-se agudas, nos anos 90, no interior do processo de enfraquecimento do Estado-Nação e do projeto desenvolvimentista . Trata-se agora, de promover um "novo padrão de desenvolvimento", proposto no contexto de um limite possível de recursos e vinculado à problemática ambiental mundial que cria/alimenta uma indústria ambiental e o *desenvolvimento sustentável,* como um novo discurso ideológico, retomando alguns conceitos e intenções como: disparidades regionais, desenvolvimento e fomento à iniciativa privada.



PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimentismo; Superintendência de desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; planejamento governamental.

**ABSTRACT**

The main aim of this work was to analyse the changes occurred in the *mato-grosso space* under the planning aegis and the SUDECO intervention. The theoretical-discursive support for the programmatic elaboration and for the actions taken were the *"developmentism"* and *rationalization*. Until 1979, the *mato-grosso space* constituted itself in the State of Mato Grosso and it has consolidated – among the occupation and intervention process promoted by the Superintendence – diversities and similarities which were identified and changed into a scientific and political planning argument for the administrative division. This latter has resulted in the creation of the Mato Grosso do Sul and Mato Grosso states. The eighties is known as period of great socio-spatial changes for the west Brazilian people and, mainly, for the *mato-grosso space*, which was already divided into Mato Grosso do Sul and Mato Grosso. SUDECO has implanted the "selling project" for these regions under its jurisdiction: the *New Frontier* and the "Solution Region". This project is closely linked to the idea of industrialization of the regional raw material – agroindustries – which are produced in order to export semi-finished products and not only *in natura*. The model limits, the planning crisis and gubernatorial intervention had much more importance during the nineties in the interior of the enfeeblement process of the Nation-State and of the developing project. Nowadays, it deals with promoting a 'new development standard'. This new standard was proposed within a possible resource limit and bonded to the global environmental problems which devise the environmental industry and the *sustainable development* as a new ideological argument. This argument recaptures concepts and intentions : the development, the integration focal points and the encouragement to the free enterprise.

KEY WORDS : *"Developmentism"*; gubernatorial planning; Superintendence for the development of the Center-West Region - SUDECO; Mato Grosso and Mato Grosso do Sul.

**SUMÁRIO**

NOTAS INTRODUTÓRIAS ..... 19

1 – BASES PARA *UMA* RACIONALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO : o ideário presente ..... 31

2 – OCUPAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CENTRO-OESTE BRASILEIRO: o *espaço mato-grossense* e a integração nacional ..... 45

2.1 – A SUDECO como agente de integração nacional : *o espaço mato-grossense* ..... 74

2.2 – O Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste ..... 86

3 – O ESPAÇO MATO-GROSSENSE NO CONTEXTO DO PROJETO "BRASIL-POTÊNCIA" : o papel da SUDECO na promoção do desenvolvimento ..... 99

3.1 – Os programas de desenvolvimento da SUDECO no espaço mato-grossense ..... 107

3.1.1 – PRODEPAN ..... 107

3.1.2 – POLAMAZÔNIA ..... 128

3.1.3 – POLOCENTRO ..... 147

3.1.4 – PRODEGRAN ..... 172

3.2 – Os Programas Especiais : estabelecendo algumas relações ..... 188

4 – A NOVA FRONTEIRA E A RACIONALIZAÇÃO PRETENDIDA : a divisão do *espaço mato-grossense* ..... 198

4.1 – O III PND e a *Nova Fronteira* : transformações no espaço mato-grossense..... 207

4.2 – O III PLADESCO : transformando em planejamento regional a política nacional ..... 210

4.3 – Aspectos dos Programas Especiais para a divisão do espaço mato-grossense ..... 219

4.3.1 – PROSUL ..... 221

4.3.2 – PROMAT ..... 227

4.4 – O POLONOROESTE em Mato Grosso ..... 239

4.5 – A SUDECO e o POLONOROESTE na visão da "Missão" do BIRD ..... 250

5 – OS LIMITES DO PROJETO DESENVOLVIMENTO: a contrapartida da *Região Solução* 254

5.1 – O I PND da Nova República e a *Região Solução* ..... 264

5.2 – O PDRCO : descentralização, participação e autonomia ..... 270

5.3 – A extinção da SUDECO : aspectos para sua compreensão ..... 273

6 – O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL : bases para *outra* racionalidade ..... 283

6.1 – O desenvolvimento sustentável como base discursiva das políticas de crescimento econômico : o *espaço mato-grossense* pós-SUDECO ..... 287

CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 305

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 316

ANEXOS

Anexo 01 – Iconografia ..... I/XIII

Anexo 02 – Lei Nº5365, de 1º/12/1967, de criação da SUDECO ..... I/III

Anexo 03 – Lei Nº8029, de 12/04/1990, de extinção da SUDECO ..... I

Anexo 04 – Resumo de cotação do dólar ..... I

Anexo 05 – ADCO – Resumo ..... I/IV

## LISTAS DE MAPAS, QUADROS, TABELAS E FIGURAS

## MAPAS


Mapa 01 – Localização do *espaço mato-grossense* na área de atuação da SUDECO 19

Mapa 02 – Principais atividades econômicas no *espaço mato-grossense*: início do século XX ..... 49

Mapa 03 – Mato Grosso do Sul: área arrendada pela Matte Laranjeira ..... 50

Mapa 04 – *Espaço Mato-grossense* - vegetação ..... 54

Mapa 05 – *Espaço Mato-grossense* - fatores de ocupação (XVI a 1930) ..... 56

Mapa 06 – *Espaço Mato-grossense* - fatores de ocupação (1930 a 1970) ..... 67

Mapa 07 – PRODOESTE – rede rodoviária básica no Mato Grosso ..... 68

Mapa 08 – I PLADESCO - áreas selecionadas ..... 88

Mapa 09 – I PLADESCO - compatibilização da programação regional com as prioridades nacionais ..... 90

Mapa 10 – I PLADESCO – malha rodoviária existente e programada ..... 93

Mapa 11 – As áreas programas do II PND : os programas especiais no *espaço Matogrossense* ..... 102

Mapa 12 – PRODEPAN – infra-estrutura e pesquisa ..... 122

Mapa 13 – PRODEPAN – saneamento ambiental ..... 123

Mapa 14 – POLAMAZÔNIA – Aripuanã ..... 138

Mapa 15 – POLAMAZÔNIA – Juruena ..... 139

Mapa 16 – POLAMAZÔNIA – Xingu/Araguaia ..... 145

Mapa17 – Ferrovia da produção ..... 156

Mapa 18 – POLOCENTRO – Campo Grande/Três Lagoas e Bodoquena ..... 158

Mapa 19 – POLOCENTRO – Xavantina ..... 160

Mapa 20 – POLOCENTRO – Parecis ..... 164

Mapa 21 – POLOCENTRO – Cuiabá/Rondonópolis ..... 168

Mapa 22 – Região da Grande Dourados ..... 175

Mapa 23 – PRODEGRAN – sistema elétrico implantado ..... 184

Mapa 24 – PRODEGRAN – infra-estrutura e pesquisa ..... 185

Mapa 25 – Região da Grande Dourados. Evolução da área plantada com lavouras e Pastagens – 1970/1980 ..... 187
Mapa 26 – *Espaço Mato-grossense.* Evolução da área dos estabelecimentos agrícolas – 1970 à 1980 ..... 195
Mapa 27 – *Espaço mato-grossense.* Área plantada com lavouras e pastagens – 1980 196
Mapa 28 – Estratégia espacial do III PND. O *espaço mato-grossense* na *Nova Fronteira* ..... 211
Mapa 29 – Mato Grosso do Sul : divisão política ..... 220
Mapa 30 – Programas Especiais da SUDECO – *espaço mato-grossense* ..... 223
Mapa 31 – PROSUL : estratégia espacial ..... 224
Mapa 32 – Mato Grosso : divisão política ..... 233
Mapa 33 – PROMAT : estratégia espacial ..... 234
Mapa 34 – POLONOROESTE - Mato Grosso ..... 241
Mapa 35 – *Espaço mato-grossense* – áreas demográficas 1970-1980 ..... 277

## QUADROS


Quadro 01 – PLADESCO :Compatibilização da programação regional com as prioridades nacionais ..... 87

Quadro 02 – Programação rodoviária do PLADESCO ..... 92

Quadro 03 – PRODEPAN - Demonstrativo de realizações em 1975/1976 ..... 111

Quadro 04 – Desempenho do PRODEPAN -1975/1978 ..... 125

Quadro 05 – Desempenho do POLAMAZÔNIA no *espaço mato-grossense* por subprograma (1975/81) ..... 144

Quadro 06 – Desempenho do POLOCENTRO no *espaço mato-grossense* por subprograma (1975-1981) ..... 167

Quadro 07 – POLOCENTRO no *espaço mato-grossense* (1975-1981). Desempenho em pesquisa e assistência técnica ..... 170

Quadro 08 – Desempenho do PRODEGRAN por subprograma (1976/1979) ..... 182

Quadro 09 – Programas Especiais no *espaço mato-grossense* (1975/1981) ..... 189

Quadro 10 – Desempenho: PROMAT e PROSUL (1979-1984) ..... 235

Quadro 11 - POLONOROESTE: programação 1981/1985 ..... 244

Quadro 12 – Participação dos diferentes setores nas amostras de ICMS e IBGE ..... 257

Quadro 13 – Distribuição dos recursos no *espaço mato-grossense* Programas Especiais – 1987 ..... 271

Quadro 14 – *Espaço mato-grossense* – áreas demográficas ..... 276

## TABELAS

Tabela 01 – POLOCENTRO : percentagem de crédito liberado e de projetos em relação ao tamanho da propriedade ..... 191
Tabela 02 – Evolução do número de tratores em municípios inseridos em projetos de colonização no Sul do *espaço mato-grossense* ..... 237
Tabela 03 – População urbana do *espaço mato-grossense* e da região Centro-Oeste ..... 274
Tabela 04 – PIB *per capita* do Brasil, regiões Sudeste e Centro-Oeste, *Espaço Mato-Grossense* e São Paulo (1985-1997) ..... 299

## FIGURAS

Figura 01 – POLOCENTRO : área incorporada por atividade (%) ..... 192
Figura 02 – Rodovia BR-364 – malha alimentadora ..... 242

## LISTA DE SIGLAS

ADCO - Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
ADESG – Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra
AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros
BANCENTRO – Banco do Centro-Oeste S.A.
BASA – Banco da Amazônia S/A
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNE – Banco do Nordeste
CAI – Complexo Agroindustrial
CAND – Colônia Agrícola Nacional de Dourados
CAPES – Centro de Aperfeiçoamento de Profissionais do Ensino Superior
CEME – Central de Medicamentos
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento
CIBPU - Comissão Interestadual da Bacia Paraná – Uruguai
CIDEPAN – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Pantanal
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEMAT – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso
DASP – Delegacia de Áreas de Segurança Pública
DECRAM – Departamento de Coordenação Regional e Articulação com os Municípios
DERMAT – Departamento de Estradas de Rodagem de Mato Grosso
DERSUL – Departamento de Estradas de Rodagem de Mato Grosso do Sul
DI – Distrito Industrial
DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento
EDIBAP – Estudos para Desenvolvimento da Bacia Alto Paraguai
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMATER (MT e MS) – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FBC – Fundação Brasil Central

FCO – Fundo Constitucional para o Centro-Oeste

FDAE – Fundo de Desenvolvimento de Áreas Estratégicas

FDPI – Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados

FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINAM – Fundo de Investimento Nacional da Amazônia

FINOR – Fundo de Investimento Nacional do Nordeste

FIRTOP – Fundação Interestadual para o Desenvolvimento dos Vales Tocantins-Araguaia e Paraguai – Cuiabá

FISET – Fundo de Investimentos Setoriais

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRIGOPAN – Frigorífico do Pantanal

FUFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNDEC – Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos de Infra-estruturas Rurais

FUNDEI - Fundo de Desenvolvimento Industrial

FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento

FUNRURAL – Fundo Nacional do Trabalhador Rural

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPI – Imposto de Produtos Industrializados

IPLAN – Instituto de Planejamento

JK – Juscelino Kubitschek

MEC – Ministério de Educação e Cultura

MINTER – Ministério do Interior

MT – Estado de Mato Grosso

MS – Estado de Mato Grosso do Sul

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terras

NOB / EFNOB – Estrada de Ferro Noroeste do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

PAGRI – Programa de Agroindústria

PASEP – Programa de Assistência ao Servidor Público

PERGEB – Programa Especial da Região Econômica de Brasília

PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado

PDRCO – Plano de Desenvolvimento da Região Centro – Oeste

PGPM – Programa de Preços Mínimos

PIB - Produto Interno Bruto

PIN – Programa Integração Nacional

PIS – Programa de Integração Social

PLADESCO – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste

PLANAFLORA – Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (I,II,III)

PND/NR – Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PPA – Plano Plurianual

POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

POLONOROESTE – Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil

PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PRÓ-ALCOOL – Programa Nacional do Álcool

PRB – Produto Regional Bruto

PROCAL – Programa Nacional de Calcário

PROCENTRO – Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

PROBOR – Programa de Incentivo de Produção da Borracha Natural

PRODAGRI – Programa de Desenvolvimento Agroindustrial

PRODEAGRO – Programa de Desenvolvimento Agroecológico de Mato Grosso

PRODECER – Programa de Cooperação Nipo-Brasileira

PRODEGRAN – Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados

PRODEPAN – Programa Especial de Desenvolvimento da Região do Pantanal Mato-Grossense

PRODIAT – Programa de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia–Tocantins

PRODOESTE – Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

PROFIR – Programa de Financiamento para Aquisição de Equipamentos de Irrigação

PRÓ-INDÚSTRIA – Programa de Apoio a Indústria (Mato Grosso do Sul)

PROMAT – Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso

PRONAGRI – Programa Nacional de Assistência a Agroindústria

PRONAN – Plano Nacional de Nutrição e Alimentação

PRONAZEM – Programa Nacional de Armazenagem

PROSUL – Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste

PROVÁRZEAS – Programa de Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis

SANEMAT – Empresa de Saneamento de Mato Grosso

SANESUL – Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul

SEPLAN/PR – Secretaria de Planejamento/ Presidência da República

SIC/MT – Secretaria de Indústria e Comércio/ Mato Grosso

SOMECO – Sociedade de Melhoramentos e Colonização

SPVEFRSP – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDESUL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul

UCDB – Universidade Católica Dom Bosco

UEMS – Universidade do Estado de Mato Grosso do Sul

UEMT – Universidade Estadual de Mato Grosso

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFGO – Universidade Federal de Goiás

UF – Unidade da Federação

USP – Universidade de São Paulo

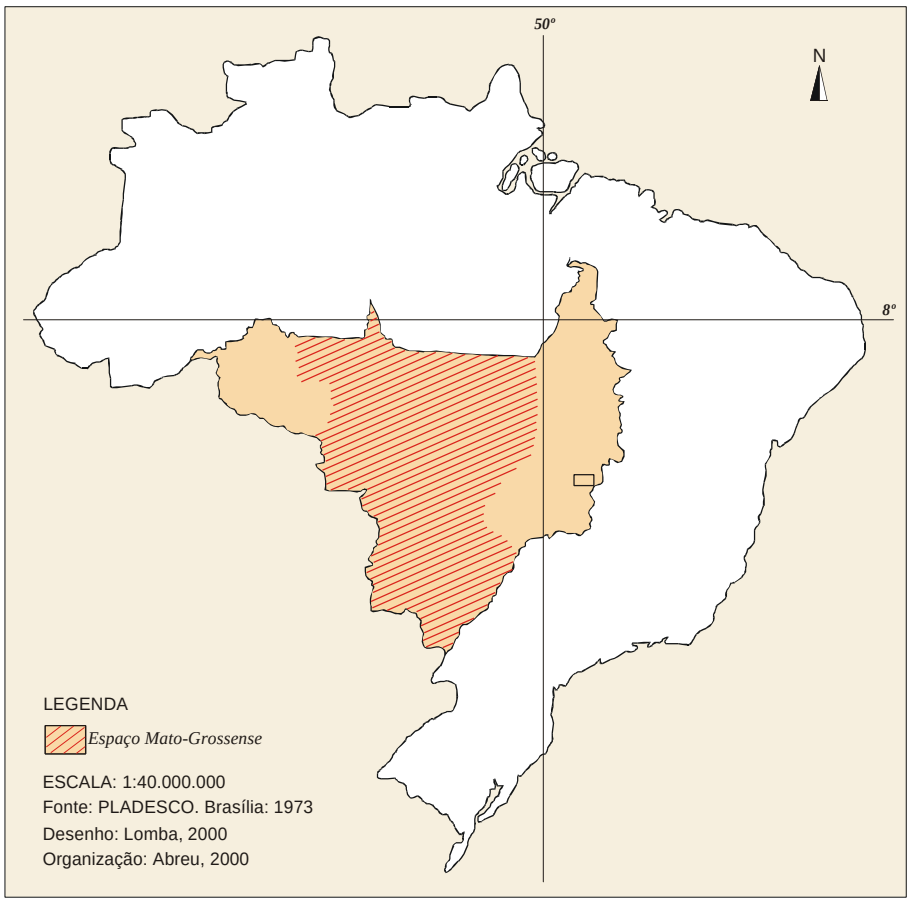
UnB – Universidade de Brasília

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

O objetivo geral desse trabalho foi analisar as transformações produzidas no *espaço mato-grossense*[1] sob a égide do planejamento e intervenção promovidos pela SUDECO, e que tem no *desenvolvimentismo* 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.

Mapa - 01

**Localização do *espaço mato-grossense* na área de atuação da SUDECO**




Quando terminamos o Mestrado[2], uma das constatações a que chegamos, através das entrevistas realizadas com os professores da rede pública pesquisados, foi a de que o saber (ou a sua ausência) acerca da realidade vivida – do seu espaço - era um

[1] O *espaço mato-grossense* foi a denominação que criamos para a área delimitada e em análise nessa pesquisa, e que compreende os limites territoriais dos atuais Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no contexto de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO.
[2] Abreu (1993).

problema. Um dado efetivo para a compreensão dessa questão, certamente, é a utilização dos manuais didáticos disponibilizados aos professores; utilizados sem a devida reflexão, apresentam uma ótica quase sempre "externa" (paulista, principalmente) para as "explicações" acerca do espaço brasileiro e uma dificuldade imensa na compreensão das especificidades regionais, revelando pobreza na análise do Centro-Oeste brasileiro.

Consideramos que seria pertinente realizar estudos e contribuir para a construção desse conhecimento, no sentido de compreender as múltiplas relações que envolvem as transformações do que viemos a chamar de *espaço mato-grossense.*

Essa não foi uma delimitação aleatória. O *espaço mato-grossense* se constituía no Estado de Mato Grosso, até 1979, quando foi dividido, formando duas outras unidades da federação: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. No processo de ocupação e consolidação de seu território, o Norte e o Sul consolidaram diferenças e semelhanças que foram identificadas e transformadas em argumentação científica capaz de justificar a divisão. Assim, a divisão do *espaço mato-grossense* foi legitimada no processo de racionalização e das políticas regionais para os anos oitenta, formuladas pela SUDECO. Dessa forma, não foi aleatória a proposta de analisar o *espaço mato-grossense* sob a luz da SUDECO, que era o órgão de planejamento oficial para a região Centro-Oeste e que se consolidou como um foco de estudos para a formulação das Políticas Públicas de desenvolvimento implementadas pelos Governos Federal e Estaduais. Podemos citar as políticas de colonização e ocupação da Amazônia mato-grossense; a implantação e pavimentação da BR-364; a divisão de Mato Grosso; a modernização da agricultura e ocupação dos Cerrados pela monocultura da soja; a implantação de distritos industriais nos municípios de Corumbá, Cuiabá, Campo Grande, Dourados; ou ainda a proposta da Ferronorte e da hidrovia Araguaia-Tocantins etc. Todas são ações realizadas (ou em realização) em diferentes momentos e cujos estudos foram realizados dentro da SUDECO.

O ponto de partida para a nossa análise poderia ser o levantamento dos estudos realizados pela Superintendência (e obviamente das políticas de desenvolvimento já presentes nos vários planos nacionais de desenvolvimento como I, II e III PND e o PND da Nova República), para resgatar o que foi programado e o que foi efetivamente realizado.

Um primeiro pressuposto seria de que se poderia fazer uma "radiografia" da SUDECO: os planos e programas idealizados e implementados no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; os objetos/instrumentos de ação direta (construção de rodovias, ampliação

da rede de eletrificação e comunicação, construção de armazéns etc.) e indireta (créditos, incentivos etc.) pensados e incorporados à base territorial.

Um segundo pressuposto seria relativo à compreensão contextualizada das propostas de ação, passando pela necessária análise da estrutura teórico-discursiva e prática, inerentes à SUDECO e historicamente consideradas.

No decorrer da pesquisa, alguns percalços fizeram-se presentes. O primeiro deles foi a localização do acervo da Superintendência. Com a extinção da SUDECO, em 1990, no Governo de Fernando Collor de Mello, iniciou-se o que os servidores públicos da máquina administrativa de Brasília, bem como a imprensa (principalmente a da capital federal), chamaram de "desmonte do Estado". Isso significou a extinção de órgãos públicos, em que se incluíram a SUDECO e a SUDESUL[3]. Com a extinção, veio o *desmonte* em sua forma literal. O seu acervo documental, que fazia parte de uma imensa biblioteca no prédio do Ministério do Interior - MINTER -, também extinto, foi esfacelado e em grande parte, disponibilizado como papel reciclável, fato inclusive noticiado na imprensa nacional da época.

Depois de dois anos procurando e coletando material bibliográfico em várias universidades (UFMS, UCDB, UFMT, UFMG, UFGO, USP, UnB, UNESP, entre outras) e centros de documentação e pesquisa regional, bem como na Fundação João Pinheiro, descobrimos parte considerável do acervo da SUDECO no Banco do Nordeste, em Brasília. A negociação, no sentido de viabilizar o acesso ao acervo, levou cerca de dois anos dessa pesquisa, haja vista que a biblioteca do Banco tem acervo fechado, além disso os documentos tiveram que ser dedetizados e desinfetados antes que se pudesse iniciar o trabalho de limpeza, separação e catalogação, pelas bibliotecárias do Banco. Destarte, chegou-se a um resultado satisfatório, quando em outubro de 1999 a documentação foi finalmente negociada pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, estando agora sob sua guarda, depositada no Centro de Documentação Regional, em Dourados. O acervo está finalmente sendo catalogado e organizado, de modo a viabilizar o acesso ao público. São cerca de três mil exemplares constituídos de programas, mapas, relatórios, estudos, minutas, livros, transcrições de reuniões, entre outros documentos. Acreditamos seja esse um aspecto importante, resultado desta pesquisa.

Outra dificuldade seria que, apesar do imenso volume de documentos, não foi possível encontrar tudo o que a SUDECO produziu em termos de pesquisa e literatura

[3] SUDESUL - Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul.

regional. Boa parte não pôde ser recuperada, pelas condições insalubres em que foi depositado o material (nos porões do Senado Federal); outra parte considerável teria de fato virado papel reciclável, além de documentos que eventualmente poderão ter sido retirados pelos próprios funcionários, quando da extinção, até como forma de garantir alguma memória (argumentação de um ex-funcionário com quem conversamos, em Brasília).

A própria dinâmica que envolveu o planejamento e as ações da SUDECO, bem como seu "desmonte", demonstrou a impossibilidade de um pensar "radiográfico". Inicialmente, porque parte do acervo, conforme salientamos, se perdeu. Segundo, porque, apesar dos estudos e levantamentos realizados, a Superintendência não tinha autonomia executiva e financeira: ela dependia de outros órgãos e ações que seriam tributários no processo de realização do planejamento. Terceiro, e mais importante, porque estaria, nessa análise, apenas rotulando, sem compreender a complexidade das relações existentes entre a teoria (planos e programas) e a prática (ações, incorporação de equipamentos e infra-estrutura), o que passa pela compreensão dos objetivos presentes na referida Superintendência, pelos interesses das elites nacionais e regionais, bem como pelos anseios dos vários segmentos da classe trabalhadora, também envolvidos nas ações programadas e que desejavam usufruir de algumas benesses.

Essa compreensão da dinâmica do processo significou menos uma mudança de direção da pesquisa e mais o aprofundamento das reflexões acerca do segundo pressuposto apontado e que vai no sentido da necessária contextualização das propostas de ação, passando pela análise de sua base teórico-discursiva, e que devem ser consideradas historicamente até mesmo para compreender as ações realizadas. Para tanto, embora não possamos contar com toda a documentação para analisar passo a passo o desempenho da SUDECO, consideramos fundamental analisar aspectos das ações programadas e efetivadas, de modo a possibilitar uma amostragem relativa à prática pretendida (que está presente no discurso de racionalização e planejamento) e à prática realizada.

Esta prática realizada, que se materializaria em políticas de ações locais e regionais, ao serem programadas pela SUDECO comungavam com o ideário de propostas de ações de interesses (privados) nacionais e internacionais, vinculados ao capital monopolista, de modo a consolidar relações de produção e marcas espaciais próprias, que são, ao mesmo tempo, *novas e velhas*: *novas*, porque incorporaram as mudanças provocadas pelos instrumentos de indução; *velhas*, porque continuaram (e continuam)

reproduzindo relações de poder que são próprias às especificidades do capitalismo no Brasil.

O *espaço mato-grossense*, desde 1975, quando se iniciou o processo de intervenção da SUDECO e de seus Programas Especiais, sofreu transformações que refletiram substancialmente no modo de produzir e de viver das pessoas que lá estavam ou que para lá se mudaram. Um dos aspectos a serem considerados foi a alteração no cotidiano dessa população que até 1970 era eminentemente rural e passa, com o processo de intervenção em pauta, a ser urbana, este aspecto tem a ver com as mudanças que ocorrem nas áreas rurais, origem da maioria da população das cidades do *espaço mato-grossense*.

Não foram fortuitas as mudanças que ocorreram no *espaço mato-grossense*; são decorrentes do modelo econômico implantado já na década de cinqüenta, mas que nos anos pós-Golpe se intensificariam e teriam no Governo militar e ditatorial instalado toda a possibilidade de realizar-se plenamente, estando alicerçado no tripé a partir da aliança do Estado nacional com o capital privado nacional e internacional, no qual prevalecem os interesses dos grandes monopólios industriais. Esse novo modelo determinaria uma reorganização da agricultura brasileira, que cada vez mais está subordinada à indústria, e afetaria decisivamente o cotidiano e a vida dos sujeitos envolvidos. Esse modelo promoverá também a inserção definitiva do *espaço mato-grossense* no âmbito do projeto nacional de desenvolvimento, como um espaço de ocupação necessária, assumindo, por um lado, um caráter geopolítico, face a sua condição de "caminho" para a conquista da Amazônia brasileira, e, por outro lado, um espaço de absorção de população e de alternativa para a desconcentração industrial, via a agroindustrialização.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, "Bases para uma racionalização, integração e desenvolvimento: o ideário presente", pretendemos justamente contextualizar essa estratégia de consolidação e reprodução do capitalismo no Brasil a partir da compreensão dessa base de sustentação teórica, que tem na racionalidade impressa, através de ações e intervenções, uma forma de ampliar o controle do Poder Executivo internamente.

Encontramos em Poulantzas (1990, p.119) subsídios importantes para compreender o que ele chama de matriz espacial e que é inerente à sociedade capitalista. Trata-se de compreender que a forma de reprodução descontínua e desigual, as disparidades regionais inclusive, é própria do capitalismo e se reproduz espacialmente do

mesmo modo como também é próprio do capitalismo o Estado[4] atuar como agente da "organização" espacial. Assim, o modo como o Projeto "Brasil-Potência" se instala no *espaço mato-grossense* é resultado do papel que lhe cabe nesse processo, que se consolidou como "integração nacional", mas que significou a inserção do Oeste e da Amazônia brasileiros ao "pacto da interdependência" . Nesse sentido, as diferenças de intervenção e de resultados vão dar-se pela capacidade de se estabelecer a conciliação das frações dominantes de classe no âmbito nacional e regional com os interesses do capital monopolista multinacional, papel que desempenharão, no caso do *espaço mato-grossense,* a SUDECO e, em parte, a SUDAM como tributárias para promover os interesses do capital no território nacional.

O *espaço mato-grossense*, até fins da década de sessenta, quando a SUDECO foi criada, embora sua parte austral já estivesse incorporada ao processo produtivo como extensão da região Sudeste, especialmente São Paulo, assumiu, mais do que uma efetiva incorporação à dinâmica econômica nacional, o papel de absorvedora de excedentes populacionais de outras partes do País, como do Nordeste, por exemplo.

Assim, no capítulo dois, "Ocupação e consolidação do Centro-Oeste brasileiro: o *espaço mato-grossense* e a integração nacional", procuramos contextualizar a historicidade do processo de ocupação e consolidação do *espaço mato-grossense* de modo a permitir a compreensão das transformações vividas, bem como as diferenças entre as ações de planejamento realizadas antes e depois da SUDECO, principalmente após o II PND. É preciso compreender o *espaço mato-grossense* dentro da perspectiva de totalidade espacial que engendra o capital monopolista e que implica na incorporação de novos e velhos territórios às demandas das grandes corporações do capital industrial.

No capítulo três, "O *espaço mato-grossense* no contexto do projeto "Brasil-Potência": o papel da SUDECO na programação do desenvolvimento", analisamos através dos Programas Especiais da SUDECO, a estratégia que incorporou o *espaço mato-grossense,* entre as áreas que deveriam receber investimentos para inserir-se na economia nacional, o que a SUDECO chamou de "fronteira econômica", ampliando a produção para os mercados nacional e de exportação, absorvendo população excedente e consolidando o

[4] Entendemos o Estado como aquele que exprime na esfera política o que está presente nas esferas econômica e social. Na atualidade, em sendo o capitalismo o sistema hegemônico, também é hegemônico o Estado capitalista, traduzindo-se numa lógica geral e assumindo nas particularidades de cada lugar, singularidades, ao mesmo tempo que estabelece a unidade (a homogeneização). Ver Poulantzas (1990).

ideário do “desenvolvimento com segurança”, resultado da *racionalização* e do tecnocratismo, a ser efetivado pela iniciativa privada .

Para compreender a relação entre a base teórico-discursiva empreendida pela SUDECO e a programação e ações efetuadas, remetemo-nos a Covre (1989). Para a autora, o Projeto Nacional em pauta, é o fortalecimento do capital monopolista alicerçado na indústria multinacional, que, no *espaço mato-grossense,* se realiza na substituição da agricultura de subsistência e da policultura, em favor da monocultura comercial, para a ampliação do mercado nacional.

Nesse contexto, o *espaço mato-grossense* acabou dividido, dentro da intensificação do processo de intervenção.

O ponto de partida do quarto capítulo, “A *Nova Fronteira* e a racionalização pretendida: a divisão do *espaço mato-grossense*”, foi a compreensão de que os anos de crescimento econômico vividos, até o final da década de setenta, ocorreram em função da política de “internacionalização” e de alinhamento do Brasil à política norte-americana, no contexto da Guerra Fria. Os recursos que financiaram os Programas Especiais e boa parte da política de investimento em infra-estrutura e crédito em todo o País foram bancados através de poupança externa. Assim, com imenso endividamento externo e inflação alta o Brasil adentrou a década seguinte, em crise econômica, assim como todo o Mundo.

A crise do ideário “Brasil-Potência” veio no rastro e trouxe de volta conceitos adormecidos que envolviam direitos humanos e sociais, como a democracia, a reforma agrária e igualmente a polêmica ambiental. Assim, analisamos nesse capítulo o III PND e o III PLADESCO que serão os planos nacional e regional que vão coordenar as políticas de desenvolvimento para a nova conjuntura advinda com os anos oitenta. Trata-se da *Nova Fronteira* em que estava inserido o *espaço mato-grossense,* para o qual se imporiam a “especialização” e a “descentralização” como uma nova roupagem e direcionamento para as ações de planejamento no Brasil e no *espaço mato-grossense*, agora bi-partido. Para o Sul, atual Mato Grosso do Sul, foi definido o aprofundamento do processo agroindustrial com a possibilidade de atrair unidades industriais para efetivar a desconcentração industrial, como uma política de planejamento do desenvolvimento nacional e da distribuição da riqueza. No Norte, por sua vez, permanece o conceito de “vazio”, para o qual se incrementou investimento em ocupação, passando todo o território do novo Mato Grosso a fazer parte das áreas de incentivos da SUDAM.

Aspectos da crise do modelo e do planejamento, bem como as tentativas de sobrevivência da própria Superintendência, estarão presentes também nessa análise, que deverá apontar as políticas de desenvolvimento dos Programas criados em função da divisão: o PROMAT e o PROSUL e, inclusive, o POLONOROESTE. Como o III PND foi esboçado dentro da crise de investimentos de capitais, bem como do petróleo, nos primeiros anos da nona década, é possível notar uma mudança na política de programas, inclusive do ponto de vista metodológico - nos novos programas propostos pela Superintendência.

Nesse sentido, o quinto capítulo, "Os limites do projeto desenvolvimentista: a contrapartida da *Região Solução"*, contempla, dentro da conjuntura de crise apontada, o papel que assume a SUDECO enquanto gestora de uma política de venda da região, no sentido de oferecer explicitamente, através dos estudos realizados, as melhores opções de investimento e de exploração para empresários de capital nacional ou internacional.

Trata-se, ao mesmo tempo, de chamar o empresário a investir, através de políticas de créditos facilitados e de incentivos (no caso de Mato Grosso) e de sobreviver aos descaminhos iniciados com a crise do ideário desenvolvimentista, no início dos anos oitenta, vindo a SUDECO a ser extinta em 1990, dentro do "desmonte do Estado". Desse modo, não é possível considerar apenas a crise do modelo de desenvolvimento e do planejamento, trata-se de compreender as múltiplas relações que envolveram uma utopia, bem como a incompetência política e técnica para manter-se respondendo aos interesses do capital monopolista industrial e financeiro, além das políticas nacional e regional que estão prenhes de interesses, tensões e contradições.

O que está posto até então nos remeteu a reflexões sobre o planejamento e sobre as políticas de desenvolvimento empreendidas, especialmente no *espaço mato-grossense,* mas que faziam parte, em verdade, da dinâmica geral do capitalismo no Brasil e no mundo. O modelo de desenvolvimento, calcado no crescimento econômico, assumiu características de modernidade pela quantidade de novas descobertas e mercadorias que foram disponibilizadas para satisfazer os desejos de consumo de populações do mundo inteiro. O capital monopolista é o responsável pela mundialização desse padrão de consumo, ancorado na ciência, que assumiu o papel de indutora do desenvolvimento, legitimando a exploração e a industrialização, ou seja, a manutenção do *status quo*.

Essas, entre outras análises, realizamos no capítulo seis, "Bases para *outra* racionalidade: políticas regionais para o desenvolvimento sustentável", intentando

compreender uma *outra* racionalidade presente nos dias de hoje, como contraponto ao projeto de intervenção e planejamento a que fizemos alusão nesse trabalho, mas que veio tomando força desde os anos oitenta e que aponta para um novo "padrão de desenvolvimento", proposto dentro do limite de recursos que a realidade impõe. O desenvolvimento sustentável começa a fazer parte dos textos da SUDECO desde o III PLADESCO e esteve vinculado à política de financiamento externo.

Destarte, discutimos esse novo padrão de desenvolvimento no contexto de atuação da SUDECO, mas também como base discursiva das políticas de crescimento econômico pós-SUDECO. Na verdade, um ensaio sobre os eixos de desenvolvimento propostos por Fernando Henrique Cardoso, no contexto da liberalização da economia e do Estado mínimo, que incorpora antigas temáticas como a redução das disparidades regionais e até cria uma Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste. São aspectos atuais do capitalismo no Brasil que encontram respostas em *novos/velhos* discursos e em atitudes e ações que são políticas, respaldando mais que nunca o processo de internalização da internacionalização da economia, dentro do qual o desenvolvimento sustentável se consolida como ideologia, ao mesmo tempo em que políticas públicas são implementadas para dar vazão às conquistas que as corporações de capital multinacional têm assumido, inserindo-se, inclusive, em setores antes considerados estratégicos e de função do Estado.

Ainda, organizamos junto aos Anexos algumas fotos que demonstram aspectos das programações, da produção e do cotidiano vivido, bem como de resultados e agentes do processo. Optamos por organizar as fotos em Iconografia, pelo significado e sensibilidade que compõem, em conjunto, o que, avaliamos, se perderiam caso as distribuíssemos pelo texto.

Apresentamos até aqui algumas considerações gerais sobre as delimitações dessa pesquisa e um "guia de leitura" sobre os resultados obtidos e aspectos que, se não dão conta cabal da realidade, permitem apontar caminhos para sua melhor compreensão. Passaremos agora a expor os procedimentos de pesquisa e análise, situações da cotidianidade do trabalho que consideramos importantes para esclarecer os limites impostos pela própria dinâmica da pesquisa.

Para sua realização, remetemos-nos às análises dos Programas da SUDECO e seus relatórios. Porém, outros documentos referentes a avaliações dos programas, bem como aqueles produzidos no interior das comissões e departamentos da Superintendência, também foram objeto de nossa análise. Um óbice enfrentado foi a falta

de seqüência dos relatórios encontrados, o que impediu o acompanhamento ano a ano de todas as ações, em todas as áreas-programas.

No caso dos anos de Governo militar (1975/1984), a explicação mais provável para a interrupção dos relatórios tem motivo na perda do material, que virou papel reciclável ou estragou nas dependências do Senado. Nesse período, o planejamento efetuado pelas superintendências e também por outros órgãos governamentais, como o IPEA, por exemplo, era extremamente centralizado no Executivo, especialmente no Presidente da República. Em decorrência, os relatórios eram constantes, sendo realizados os trimestrais e também o anual, que era um compêndio de tudo o que fora programado e realizado durante o ano, pelo menos em termos de recursos consumidos, além da programação do ano seguinte.

A partir de 1985 até 1988, não é possível considerar apenas o estrago e possíveis extravios de documentação. O que constatamos foi que a mudança no Governo e na sua estrutura, agora democrática, e os choques promovidos pelos vários planos econômicos foram complicadores efetivos do planejamento elaborado pela SUDECO, que não conseguia realizar as suas programações, tanto porque os recursos ficavam defasados com a inflação, como pelos cortes efetuados nos orçamentos encaminhados. A programação muitas vezes tornou-se repetitiva, reprogramada a cada ano, sem ser realizada. Na maioria das vezes, os orçamentos não conseguiam aprovação ou então sofriam reajustes, antes mesmo de serem aprovados. Desse modo, a base documental encontrada, desse período, demonstrou a existência de uma situação que se tornou um hábito, *programação e reprogramação.*

Um problema encontrado, resultante desse processo de desvalorização da moeda, de inflação alta e de mudanças na economia, foi a dificuldade quanto a falta de referências exatas nas datas dos relatórios e, principalmente dos valores lançados. Optamos por trabalhar com os valores nominais do ano de publicação, a partir da média anual do dólar e, no caso de dados que se referissem a períodos, consideramos sempre a média do último ano. Desse modo, os valores em moeda nacional foram cotados na média anual e também apresentados em dólar, no texto e nos quadros. Tivemos a preocupação de respeitar quando havia uma referência a data, especificamente, como é o caso dos valores da dívida de Mato Grosso, cotada em 1º de Janeiro de 1979. Nesse sentido, os valores dolarizados e apresentados neste trabalho são um referencial de valor, o que se reflete inclusive nas tabelas e quadros, pois, como trabalhamos com apenas duas casas decimais,

os valores expressos na transformação da moeda nacional em dólar, algumas vezes, é apenas aproximado. A diferença terá como origem os valores expressos, justamente, na parcela desprezada. Uma outra dificuldade encontrada foi a não-existência de cotação oficial até 1982, o que nos obrigou a procurar fontes fora do Banco Central – BACEN –, e cuja tabela colocamos, em anexo, para consulta.

Se o período ditatorial requereu freqüência trimestral e anual nos relatórios, a democracia possibilitou a discussão da estrutura centralizadora da Superintendência, que passou a ser debatida internamente. Os anos de 1985 e 1986, marcaram inclusive um período de muitos discursos de intenções. Certamente um reflexo da nova situação política que trouxe para o planejamento conceitos outros que não aqueles formulados no interior do Projeto "Brasil-Potência", mas que contavam com a mesma base funcional.

Tratou-se de um período muito rico em termos de literatura e de propostas produzidas internamente, o que acreditamos ser reflexo da liberdade de expressão propiciada pela democracia, que promoveu críticas formuladas tanto interna quanto externamente, ao ponto de conduzirem para propostas de extinção de órgão, já no governo do Presidente José Sarney. São formulações que permitem compreender as ações da SUDECO (e dos Governos civis instalados, com José Sarney e Fernando Collor de Mello) no *espaço mato-grossense*, na segunda metade dos anos 80.

Buscamos também outras fontes que pudessem contribuir para preencher algumas lacunas, como a Revista Planejamento e Desenvolvimento - P&D -, a Revista *Rodovias* e a Revista *Interior*; todas vinculadas ao setor governamental. Essas publicações tinham o papel de divulgar, para a sociedade civil e política, as ações de Governo. Tiveram, portanto, um papel ideológico na medida em que atuavam como propagadoras do ideário do "Brasil-Potência".

Outra base para nossas reflexões resultou das análises das entrevistas realizadas. Foram em menor número do que pretendíamos inicialmente, porém muito elucidativas. Desejávamos entrevistar todos os superintendentes, contudo isso foi impossível pois alguns já faleceram, outros aposentaram-se e não foram localizados. Conseguimos falar apenas com o último superintendente, atualmente Senador Ramez Tebet e com o superintendente interino, Sr. Aguinaldo Lélis, atualmente Secretário de Agricultura do governo do Distrito Federal (1998-2002), que assumiu a Superintendência para realizar a liquidação da SUDECO; trata-se de um funcionário de carreira da Superintendência, desde 1969, e que certamente, concedeu a mais elucidativa de todas as

entrevistas, pelo conhecimento acumulado sobre a Superintendência. Realizamos ainda entrevistas com dois outros funcionários da SUDECO. Um deles, que ainda se encontrava no Ministério de Integração, em 1997, não se propôs a gravar a conversa, tendo, apesar disso, formulado impressões que foram elucidativas para o trabalho, mas que não podem ser referidas nominalmente. Outro que, inclusive, nos auxiliou intensamente, sendo responsável pelo contato com todos os outros, foi o Sr. José Rangel Farias Neto, um ex-funcionário da SUDECO, atualmente assessor do Senador Ramez Tebet, e que foi um dos responsáveis pela política de *marketing* da SUDECO para a região Centro-Oeste: a "região solução". Alguém que já ingressou na Superintendência nos anos 80 e que não vivenciou o seu auge em termos de recursos e de grandes intervenções, mas que conheceu a crise dos últimos anos, as tentativas de "sobrevivência" do órgão e, principalmente o POLONOROESTE como um referencial de programa com recursos, pois outros programas continuavam a existir, mas não contavam com verbas para suas programações (é o caso do POLAMAZÔNIA e do POLOCENTRO), resquícios dos áureos tempos. Citamos ainda o Sr. Paulo Dante Coelho, um personagem da história do planejamento no Brasil, que também nos concedeu informações importantes.

Tivemos, pois, tamanha riqueza de informações e dados com essas entrevistas que, certamente, foram elas a dar os *acordes* para algumas das análises realizadas, ao mesmo tempo fazendo-nos compreender aspectos e particularidades do planejamento implementado pela SUDECO no Centro-Oeste e no *espaço mato-grossense*.

# 1 - BASES PARA *UMA* RACIONALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO : o ideário presente

A análise do processo de ocupação e consolidação do *espaço mato-grossense* sob a égide da SUDECO necessariamente nos leva a pensar sobre o papel do planejamento – "razão técnica"[5] – no processo de reprodução do capitalismo no território brasileiro.

Como um órgão federal de intervenção e planejamento específico para a região Centro-Oeste, a SUDECO enquadrou-se no projeto de desenvolvimento nacional e promoveu a ação e reprodução do capital monopolista no interior do País, tendo em vista a "filosofia" do *PRODUZIR oportunidades e PROMOVER seu aproveitamento para ACELERAR o desenvolvimento harmônico do Centro-Oeste* ( MINTER/SUDECO, 1973b).

Esse projeto, que, a nosso ver, imprimiria uma nova fase do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil teve, como *suporte,* o ideário desenvolvimentista[6]; como *justificativa*, a necessidade de reduzir/acabar com as disparidades regionais e sociais; e, como *fio condutor,* o Poder Público, que tem papel fundamental enquanto gestor, impulsionando a indústria, fornecendo financiamentos e subsídios, construindo a infra-estrutura necessária, assumindo os setores de indústria pesada, velando por um "equilíbrio" político e ideológico da sociedade que administra, revestindo-se de *status* de neutralidade.

A base teórica de sustentação desse projeto é a idéia de racionalidade - a "razão técnica" -, que está baseada na neutralidade científica, na isenção da ciência em relação a interesses de classe, como pedra fundamental do desenvolvimento da civilização.[7]

---

[5] Nos moldes propostos por Covre (1983, p. 64-81).

[6] Concordamos com Bielschowsky (1996, p.7), segundo o qual Desenvolvimentismo é a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida por um projeto econômico cujos principais pontos são: industrialização integral para superação da pobreza; um Estado planejador que defina a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores pelos quais a iniciativa privada não se interessa e/ou seja insuficiente.

[7] Ver : Delfim Netto (1966); Covre (1983); dentre outros.

Trata-se do discurso da competência, inerente aos técnicos, coordenadores e especialistas planejadores que definem onde e como investir os recursos e quais são as prioridades; prevendo e gerindo o desenvolvimento econômico através de um quadro institucional instalado e fornecendo um mapa de opções e ações possíveis, embora, em grande parte, as opções de quem mapea não sejam as mesmas dos que estão sendo mapeados.[8]

A intervenção do Poder Público legitima-se nessa racionalização de ações pretensamente distributivas e imbuídas de justiça social para as classes, que extrapola os limites dos órgãos de planejamento e da academia, passando a fazer parte do dia-a-dia dos governantes e membros do governo, dos empresários e técnicos e, também, dos cidadãos comuns.

Cumpre, igualmente compreender o discurso dos "desequilíbrios regionais" e do planejamento governamental dentro do espectro da neutralidade pretendida, como fundamentais para compreender o modo como o capital industrial e os interesses do capital monopolista se comportaram no território brasileiro, especialmente no *espaço mato-grossense*. Trata-se, no caso, do projeto que se convencionou chamar de Integração Nacional.

Tal projeto, segundo Goldenstein & Seabra (1982), realizou-se através do processo de industrialização do País, iniciado, no século XX, nos anos pós-30, mas que se configurou realmente nos anos 60, de forma concentrada na Região Sudeste, principalmente em São Paulo. Para os autores, essa concentração é sintomática à implantação do planejamento nacional, cujo marco seria o "Plano de Metas", de Juscelino Kubitschek, com base no crescimento industrial e na ativa participação do Estado que terá papel fundamental, enquanto gestor e coibidor na luta de classes, o que o faz personagem importante para compreender o processo de monopolização em curso no Brasil, já a partir de 1930 e principalmente, após a Segunda Guerra Mundial.

De acordo com Becker & Egler (1993, p.140), o Estado :

> *(...) exerceu um significativo papel como impulsionador da industrialização, não só através da sua função de provedor de bens públicos, mas também e sobretudo: a) na definição, articulação e suporte financeiro de grandes blocos de investimentos que determinaram as principais modificações na estrutura econômica brasileira; b) na construção de infra-*

[8] Em Chauí (1989) encontramos análise ímpar sobre o discurso da competência; em Daland (1967) encontramos uma elucidativa análise sobre a burocracia brasileira.

> *estrutura, objetivando a integração dos sistemas rodoviários, energético, urbano e de telecomunicações; c) na produção direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada.*

Nesse período, as suas funções emergiram com intuito de incentivar/promover o crescimento industrial e viabilizar a formação do mercado interno, assumindo, inclusive, o papel de investidor nos setores básicos.

Tornam-se, portanto, imprescindíveis as reflexões que leve a compreender o discurso desenvolvimentista de combate às disparidades regionais - no que estão implícitas análises das ações do Estado e a forma como elas se materializam, reproduzindo uma divisão territorial do trabalho própria (destruindo antigos arranjos espaciais e recriando outros[9]) - bem como a compreender a falência e os limites das práticas de planejamento governamental decorrentes desse ideário.

A consideração do discurso sobre as disparidades regionais é fundamental para se entender o modo como o capital industrial se comportou no território brasileiro, especialmente no *espaço mato-grossense*.

No transcorrer dos anos 60, 70 e 80 do século XX, esse temário foi um dos impulsionadores para a criação dos vários órgãos e comissões de planejamento de desenvolvimento, entre eles a SUDECO em 1967.

Destarte, não cabe aqui uma retomada do processo histórico de formação dessa configuração espacial diferenciada - o território brasileiro -, pois vários autores já o fizeram com muita competência.[10]

A discussão sobre as disparidades regionais remonta aos anos 20 e esteve associada principalmente à questão da seca no Nordeste brasileiro. Seria, contudo, a concentração industrial no Sudeste, principalmente em São Paulo, que acentuaria tal discussão.

Em meados dos anos de 1950, com a implementação da política industrial de abertura ao capital estrangeiro, firmada pelo governo de Kubitschek, a questão das disparidades regionais como um problema social aparece explicitamente para o Nordeste, em função da seca de 1958[11], contribuindo para alimentar discursos sobre a temática.

---

[9] Santos, M. (1986). Sobre os impactos regionais do processo de industrialização do Sudeste brasileiro ver também: Cano (1985); Oliveira, F. (1989); entre outros.

[10] Ver Goldenstein & Seabra (1982); Oliveira, F. (1984 e 1985); Cano (1985), entre outros.

[11] A respeito da política regional nos planos de desenvolvimento, ver : Maimon, Geiger & Baer (1977).

Segundo o Presidente Juscelino Kubitschek (1955, p.37) :

> *(...) a atitude do governo no campo econômico deve ser (...) a intervenção em apoio da iniciativa privada, orientando-a e suplementando os seus esforços, no sentido de acelerar-se o processo de acumulação de riquezas da coletividade e de divisão eqüitativa dos bens e benefícios do progresso.*

A racionalização dos investimentos e o planejamento foram apontados como a solução para um crescimento espacialmente equilibrado, o que envolveria a ampliação da rede de circulação e de energia elétrica, elementos fundamentais para o escoamento da produção, bem como para a atração de capitais industriais. Envolveria também a criação e fortalecimento de órgãos de planejamento do desenvolvimento regional.

A fundamentação teórica de Juscelino Kubitschek, tanto no plano de campanha para eleição presidencial, como de seu Governo, caminhava na direção do ideário desenvolvimentista, no que diz respeito à participação do Estado na economia e à necessária industrialização. É o que fica demonstrado, por exemplo, nos objetivos apresentados no Plano de Metas: *1) expansão dos serviços básicos de energia e transporte; 2) industrialização de base; 3) racionalização da agricultura; 4) valorização do trabalhador; 5) educação para o desenvolvimento; 6) planejamento regional e urbano.*[12]

O conteúdo do Plano de Metas expressava especialmente o pensamento de Roberto Campos, seu mentor e relator, que defendia o desenvolvimento industrial planejado e a participação do Estado na economia. Ao mesmo tempo em que apoiava a participação do capital estrangeiro, um dos alvos centrais do programa era atrair o interesse de empresários estrangeiros, seus capitais, bem como importar tecnologia. Isso deu o caráter de *abertura,* ao capital industrial internacional, do Governo JK.

---

[12] Oliveira , J.K. (1955, p.37).

O Estado, com o Presidente Juscelino Kubitscheck, assumiu um papel decisivo, redefinindo-se e adotando inclusive princípios e métodos da administração industrial. Um Estado empresário e industrial, que orienta recursos para os setores pouco atraentes à iniciativa privada e capaz de condicionar circunstâncias que atraiam capitais estrangeiros privados para os investimentos produtivos ao lado dos empresários nacionais; capaz, ainda, de atrair capitais públicos e privados estrangeiros para investimentos em infra-estrutura, energia, transportes e indústrias básicas.[13] Um Estado com competência para gerenciar o processo de integração do território nacional, a partir do planejamento da integração econômica que, no seu entender, deveria acabar com as disparidades regionais, ou pelo menos amenizá-las.

Segundo Bielschowsky (1996), a origem do pensamento econômico racional - desenvolvimentista - no Brasil estaria na classe dominante e teria Roberto Simonsen como um dos seus principais precursores. O autor analisa que essa discussão ter-se-ia iniciado no seio da elite empresarial, da qual Simonsen era o principal protagonista e que originaria a Confederação Nacional da Indústria - CNI. O pensamento econômico racional no Brasil, com larga participação do Estado, orientando e gerindo racionalmente os investimentos, teria, portanto, como objetivo o aumento da produção e da produtividade, beneficiando o capital industrial, cuja contrapartida seria atuar como linha de frente no combate à pobreza. Era preciso promover a entrada de capitais, técnicas e técnicos estrangeiros para dinamizar e racionalizar os investimentos.

Essa postura de Simonsen pode ser exemplificada através de um Parecer apresentado por ele ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial:

> *Impõe-se (...) a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades de nossas populações e prover o País de uma estruturação econômica e social forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis à sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional.* [14]

---

[13] Ver : Oliveira, F. (1989, p.83/4), onde o autor analisa que o Estado se fortaleceu, inclusive, porque a prática populista conduzira a classe trabalhadora a uma espécie de *fetichização* do papel do Estado : (...) *a base popular da aliança conferia suficiente força para o prosseguimento da política que se poderia chamar de "nacionalismo de Estado", mediante a qual as empresas estatais seguiriam no seu papel de potenciador da acumulação privada sem questionamentos classistas partidos de baixo.*

[14] Simonsen, R.C. (1945, p. 95).

Essa concepção acerca do papel do Estado como um agente do desenvolvimento seria fortemente influenciada também pelos estudos da CEPAL/BNDE[15], cujo defensor expoente, no Brasil, foi Celso Furtado, que trabalhou com os conceitos de centro/periferia e de desenvolvimento/subdesenvolvimento, como faces opostas de uma mesma moeda, onde o subdesenvolvimento era analisado como parte de uma conjuntura estrutural e não como etapa a ser superada.

Seguindo as avaliações da CEPAL, apontou-se a industrialização como saída para amenizar o atraso das nações latino-americanas.

Internamente, no Brasil, ganha relevância a problemática das disparidades regionais como parte da mesma dinâmica da relação *centro-periferia* e a necessidade de desconcentração industrial para promoção do desenvolvimento do País de forma integral e integrada.[16]

Celso Furtado incorporaria a técnica cepalina de programação, que se constituía em um modelo de planejamento abrangente e desenvolvimentista, pelo qual orientava um discurso com inclinação por medidas econômicas de cunho social, mais diretamente para o Nordeste brasileiro[17]. Autor do Plano Trienal (1963-65), no Governo João Goulart, teve seu trabalho interrompido com a deflagração do Golpe Militar de 1964 e a deposição do Governo.

Entre as ações previstas no Plano, havia a preocupação com as disparidades regionais, principalmente pela necessidade apontada de ampliação do mercado nacional para os produtos industrializados nacionais e também para tentar amenizar os conflitos sociais e a pobreza de algumas regiões.

---

[15] A CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina - foi criada em 1948, por um período experimental de 03 anos, tornando-se entidade permanente da ONU em 1951. Segundo Daland (1967), o Plano de Metas foi formulado no BNDE e estava baseado nos estudos do grupo CEPAL-BNDE e da Comissão Conjunta. Para uma análise da economia política brasileira às luzes do pensamento cepalino, ver : Mantega (1987).

[16] A questão das disparidades regionais foi analisada, já, pela Assessoria Econômica de Getúlio Vargas em 1953, na época em que Rômulo de Almeida criava o Banco do Nordeste, tendo sido reforçada e revisada, por iniciativa de Celso Furtado, no final dos anos 50. Toda essa discussão, contudo, estava voltada para o Nordeste brasileiro.

[17] Em 1959 foi criada a SUDENE e Celso Furtado foi o primeiro superintendente.

egundo Costa (1971), desde fins dos anos de 1940, foram criadas várias comissões e agências regionais de planejamento, contudo se prestaram, pelo menos até meados de 40 principalmente ao repasse de verbas às Unidades da Federação integrantes de sua área de jurisdição, o que não significou transformações territoriais efetivas e significativas, coordenadas por uma rede de ações planejadas baseadas em estudos e definições de prioridades.[18] Assim se expressa :

> *Criados para realizar a função altamente estratégica de modificar a estrutura sócio-econômica das regiões em que operam, os órgãos de planejamento regional não conseguiram impor-se ao sistema político-social dominante, caracterizado pelo particularismo. Incluindo na respectiva jurisdição vários Estados, os órgãos de planejamento têm sido compreendidos como fonte adicional de recursos para atender aos problemas estaduais, cabendo a cada Estado atrair a maior soma possível de recursos. Percebe-se que os órgãos planejadores são impelidos a promover distribuição equilibrada dos recursos - vale dizer, dos projetos - por toda a área incluída em sua jurisdição.* [19]

Para Ianni (1991), os vários órgãos de desenvolvimento criados, sobretudo as superintendências regionais, fortaleceram o Poder Executivo.

As políticas de desenvolvimento, desde Getúlio Vargas, passando por Juscelino, até João Goulart, parecem ter sido calcadas nesse desejo de, através da criação de órgãos, instituições, conselhos etc, ampliar a capacidade de atuação e domínio do Poder Executivo. Essa perspectiva, que se vislumbrava através do planejamento ou das políticas públicas de desenvolvimento, fomentava as classes dominantes regionais e nacionais, tanto do ponto de vista do beneficiamento direto, incidindo nas suas atividades produtivas ou, ainda, na garantia de empregos para filhos, familiares, afilhados e amigos, como indiretamente, garantindo, através de clientelismo e alguns benefícios sociais, os votos para garantir a conciliação do poder econômico e do poder político.

---

[18] É possível citarmos : a Comissão do Vale do São Francisco - CVSF (1948); a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA (1953), que depois transformou-se em SUDAM (1966); a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai - CIBPU (1954); a Superintendência de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País - SPVESUD (1956); a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (1959), além da SUDESUL e SUDECO (1967).

[19] Costa (1971, p.233).

Com *A Carta de Punta del Este*[20], em Agosto de 1961, criou-se publicamente a *"Aliança para o Progresso"*. O Brasil, como signatário da Carta, comprometeu-se a criar uma rede planificadora desenvolvimentista a longo prazo. Isso significava que a ajuda econômica norte-americana se daria a partir de regras claras e previamente definidas: era importante ter um plano de estabilização da economia e de desenvolvimento econômico, bem como de estabilidade política, para conseguir recursos.

A tomada de poder e a ditadura implantada pelos militares a partir de 1964 e principalmente a Constituição de 1967 foram eficazes quanto à capacidade de dominação e ampliação do Executivo. Criando órgãos, superintendências e implementando os já existentes, conseguiu ampliar seu campo de atuação pela força armada, pela repressão e através dos atos institucionais, de decretos etc.[21]

O regime autoritário instituído proporcionaria as reformas e as condições necessárias à expansão do capitalismo no Brasil: o Poder Público assume o papel de impulsionador/planejador de políticas econômicas e dos investimentos no território nacional, atuando nos campos: *financeiro*, a partir de empréstimos e poupança externa, *na relação capital-trabalho* (legislação adequada – FGTS, sindicatos patronais etc.), bem como no *campo social*, através de políticas assistencialistas.

No dizer de Covre (1983), o projeto em questão tinha vinculação com o discurso do "mundo livre" e com o "pacto da interdependência"[22], a tríplice aliança. Nessa perspectiva, não caberia a liberdade política e das idéias, não caberiam posições nacionalistas, ideológicas e, neste contexto, a "Revolução" teria sido pertinente e traria como contrapartida algumas benesses à classe trabalhadora.

Para a referida autora, no interior desta aliança com o capital multinacional e nacional, o Estado assumiria o papel de gestor, por um lado, e de capitalista, de outro, através das empresas estatais.

---

[20] Dreier (org.) (1962, p.167).

[21] Segundo Daland (1967), a ocorrência do Golpe de 1964 tem uma relação direta com a planificação, e a explicação, para o autor, está no Ato Institucional (09/04/64 **AI 1**) que tomou a posse do País das mãos de Goulart, e que pretendia, entre outras ações: *asegurar al nuevo gobierno que lleguen a estabelecer los medios indispensables para la reconstrucción económica, financeira, política y moral del Brasil, así como hacer frente directa y inmediatamente a los graves y urgentes problemas de cuya solución depende la restauración del ordem interna y el prestígio internacional de nuestra patria. p.177.* O que está posto, segundo o autor, é que planejamento e controle estão diretamente vinculados.

[22] O "pacto da interdependência" significou o alinhamento do Brasil ao bloco ocidental e o sentido ideológico que isso assume é a manutenção do *status quo*. Em nome dele é que se realiza essa intervenção econômica supra-estrutural, controlado (planejado) que vem para : 1° ) preservar as relações internacionais; 2°) reproduzir essa coesão internacional, internamente (capital estatal, multinacional e nacional); e 3°) compor a mediação entre as classes sociais.

Neste contexto histórico, o Estado incorpora a neutralidade e a racionalidade para "conduzir", com caráter apolítico e com "saber científico", o projeto que se convencionou chamar de "capitalismo social" ou "neocapitalismo".[23]

Ao analisar essa questão, Covre (1983, p.37) afirma:

> *A "ciência" enquanto tal sempre esteve presente na visão de mundo burguesa, mas somente agora assume mais esse caráter técnico desnudado, dada a direção ideológica reformulada. A defesa dessa racionalidade em si, da neutralidade científica, da ciência isenta, como pedra angular do desenvolvimento da civilização, faz parte do discurso dos intelectuais tecnocratas.*

Conseqüentemente, impõe-se uma ciência pretensamente neutra e uma economia autônoma que introduz uma política monetária, cambial e tributária para atrair investimentos externos e direcionar o avanço do capital no território brasileiro. O discurso competente na forma apontada por Chauí (1989), é a capa que respalda as ações dos planejadores.

Becker & Egler (1993, p.145) apontam também na mesma direção de expansão do Executivo, no que diz respeito à ampliação do controle territorial que o Governo Federal passou a ter com as Superintendências regionais:

> *Uma nova tecnologia espacial do poder estatal se desenvolveu, impondo no espaço nacional uma poderosa malha de duplo controle técnico e político - correspondente aos programas e projetos governamentais - a que chamamos "malha programada" ou "projetada". Ela se concretizou principalmente: a) na extensão de todos os tipos de redes - viária, urbana, de comunicação, de informação, institucional, bancária, etc; b) na criação de novos territórios superpostos à divisão político-administrativa vigente, geridos por instituições estatais, para as quais foram canalizados os investimentos.*

Os autores analisam, ainda, o processo de integração do território nacional pós-64 como um projeto geopolítico de adequação da estrutura territorial ao projeto de industrialização em curso, através do controle das ações, baseadas agora no vetor científico-tecnológico, visando conduzir o Brasil para um novo padrão de sociedade e, portanto, de valores. Veja-se este excerto:

---

[23] O Ministro Reis Velloso – SEPLAN/PR – versando sobre a racionalidade do sistema de mercado no País e sobre as relações entre o econômico e o social na evolução do modelo brasileiro, denomina-o de neocapitalismo social. "Neocapitalismo brasileiro garante desenvolvimento e liberdade econômica". In: *P & D*. ano 5, nº 55. Rio de Janeiro, dez/1977, p.8-11.

> *As políticas para a integração do território nacional corresponderam a uma ação rápida e combinada para simultaneamente, completar a ocupação do território, incorporando o Centro-Oeste e a "ilha" amazônica; modernizar e expandir a economia nacional articulando-a à internacional; estender o controle do Estado a todas as atividades e a todos os lugares. Estas políticas tiveram, também, a função de legitimação do Estado.*[24]

Analisando essa mesma temática, Ianni (1991, p.256) argumenta :

> *(...) aperfeiçoar o* ***status quo*** *(...). Essa foi a diretriz que orientou o conjunto da política econômica governamental, nos anos 1964-85. (...) Em nenhum caso pretendeu-se modificar as estruturas sociais e políticas. Em geral, adotaram-se diretrizes destinadas a assegurar a viabilidade e a prosperidade do sistema econômico vigente na forma concebida pelos governantes. Por isso, sempre que se julgou necessário, controlaram-se de modo ainda mais estrito as relações e os movimentos sociais e políticos.*

Seguindo esse mesmo caminho, mas analisando pela ótica de quem efetivamente "planejava", Daland (1967) questionou a responsabilidade desse processo (ainda que no seu início), observando que a burocracia brasileira não se formara por competência e/ou capacidade de administração, mas por capacidade de influência. Por isso, enquanto ocupantes de *postos de privilégios,* estaria comprometida:

> *Las funciones de esa burocracia son: 1) proporcionar un cauce para que la clase media instruida suba, 2) proporcionar ingresos permanentes para esa porción de la clase media, que apoya el régimen, 3) proporcionar un nivel bajo en ciertos servicios y 4) proporcionar oportunidades propias de empresarios privados basadas en las faculdades concedidas a ciertos empleos o cargos.*
> *La esencia de la planificación "racional" en una nación en desarollo implica sacrificios en los programas a corto plazo para alcanzar fines a largo plazo; significa también la redistribuición de los recursos existentes y la modificación de los procesos distributivos de la sociedad. Estos tres efectos de la planificación van contra los interesses egoístas de una burocracia de la clase descrita arriba. En cierta medida también van contra los interesses del gobierno (...)* [25]

Ao fazer essa crítica à burocracia brasileira do crepúsculo dos anos de 1960, o autor está desmascarando a incapacidade da realização de um planejamento, tanto pela incompetência, como pelos interesses em jogo, inclusive o empreguismo. Para Daland

---

[24] Becker & Egler (1993, p.148).
[25] Daland (1967, p. 204-5).

(1967, p.206-7), a reação natural a esta situação é a criação de instituições de planejamento - mais empregos - para encarregar-se da realização dos programas, e adverte :

> *(...) éste, sin embargo, es un camino peligroso. La proliferación de nuevas oficinas simplemente crea nuevos empleos, y obliga a un mayor presupuesto, tendencia todas que van contra los fines de los planes. (...) Así pues, la experiencia brasileña parece indicar que la ejecución es una disfunción, desde el punto de vista de la burocracia (...)*
> *Hemos llegado al punto desalentador de observar que la planificación en el Brasil es útil politicamente pero no para el fin de lograr metas de desarollo.*

No que se refere a essa temática, uma análise ímpar encontramos em Dreifuss (1981)[26]. Para ele, toda essa base ideológica desenvolvimentista que existia já no Governo Kubitschek e se calcava na utilização do Poder Público para impulsionar e "dirigir" o desenvolvimento econômico, intencionalmente desejava promover e consolidar a presença das corporações multinacionais no Brasil. A presença e o apoio dessas empresas de capital multinacional e seus associados justificavam-se pela tecnologia avançada – *know-how* - e pelo controle de capital, mas o autor assevera que estava também na capacidade de influenciar e concentrar poder pelas alianças com as burguesias nacionais.

Era premente, portanto, a necessidade de um corpo técnico capaz de criar soluções para os pontos de estrangulamento, visando inclusive solucionar o problema das disparidades regionais.[27] Vejamos a argumentação do autor :

---

[26] Esse autor analisa o processo de tomada de poder pela classe dominante brasileira, associada que estava aos interesses das corporações multinacionais, através dos militares em 1964. O poder militar era visto como um poder moderador no sentido de garantir a Constituição, inclusive nela previsto. Contudo, o mito do papel moderador proporcionou a racionalização para o controle militar autoritário do sistema político depois de 1964. Cita entidades como a APEC (Análise e Perspectiva Econômica), a ESG (Escola Superior de Guerra), como veículos de produção e circulação das idéias desse projeto.

[27] Nesse processo, estava em pauta a criação de um Ministério do Planejamento que, embora centralizado, vislumbrava os interesses das corporações.

> *O bloco de poder multinacional e associado incluía não somente acionistas influentes e diretores de empresas, mas também seus executivos (administradores, gerentes e técnicos), e sua rede tecno-burocrática de influência dentro do aparelho do Estado ... A rede tecno-burocrática de influência dentro do aparelho estatal era formada pelas camadas mais altas da administração pública e pelos técnicos pertencentes a agências e empresas estatais, os quais tinham ligações operacionais e interesses dentro do bloco de poder multinacional e associado. (...) Esses executivos estatais asseguravam os canais de formulação de diretrizes políticas e de tomada de decisão necessários aos interesses multinacionais e associados, organizando a opinião pública. Eles aplicaram a racionalidade capitalista da empresa privada às soluções dos problemas sócio-econômicos nacionais, proporcionando a contrapartida pública do macro-marketing-empresarial sob a forma de um planejamento limitado e recomendações técnicas. Esta* ***intelligentsia*** *técnica, estreitamente ligada aos empresários em decorrência de interesses e congruência de valores, enfatizava o gerenciamento científico, a administração pública normativa, assim como a formalização e rotinização de tarefas.*[28]

O autor está chamando a atenção para o espectro de racionalidade empreendido desde meados do século XX, que favoreceu o poderio burocrático-empresarial através da constituição de escritórios de consultoria técnica e de planejamento, cujos técnicos (economistas, engenheiros etc) eram, ao mesmo tempo, empresários ou diretores de empresas que se organizaram por trás de algumas siglas (IPES-IBAD, ESG), revistas (APEC), jornais etc, antes do Golpe de 64, e que formaram um bloco ideológico (eram militares e civis). Grande parte desses técnicos tinha "trânsito político", seja pela relação com membros do governo e/ou através de influências no alto escalão militar, seja pela internalização desse ideário, através dos diferentes órgãos governamentais – incluindo-se aqui as superintendências.

Nesse sentido, ainda segundo Dreifuss (1981, p.79):

> *(...) a projeção do planejamento como um recurso estatal, manejado por tecnocratas supostamente desprovidos de interesses e de determinações classistas, ajudou a eliminar as críticas e pressões por parte do bloco populista no poder e das classes subordinadas (...) o planejamento era necessário por ser um recurso institucional que ocultava do público as relações de interesses.(...) o planejamento indicativo e alocativo, ou a racionalização empresarial dos recursos humanos e materiais do País (onde a nação seria o objeto, o Estado seria o agente e o bloco multinacional-associado, o sujeito "elíptico" ou oculto), seria um dos pilares do regime pós-1964, quando o planejamento tornar-se-ia uma dimensão da racionalização dos interesses das*

[28] Dreifuss (1981, p.73).

*classes dominantes e a expressão de tais interesses como Objetivos Nacionais.*

Trata-se da compreensão de que as superintendências de desenvolvimento serviram de ponte para o capital multinacional e associados ditarem normas e leis no País, principalmente via projetos que passavam por análise e tinham parecer técnico-científico, sendo aprovados nas instâncias competentes e com carimbo de projetos do governo.[29]

Em Moraes, R.C.(1995), encontra-se também uma análise importante sobre a criação das instituições governamentais de planejamento e sua relação com a manutenção do *status quo*. O autor argumenta que a atuação do Estado na economia, dirigindo e definindo políticas - tarifas alfandegárias, lei de similares, taxas de câmbio, medidas de racionamento ou seleção de importações -, conduz para um quadro definido a partir dessas ações, que não será mais o anterior - definido pelo mercado. É, sim, um quadro alterado, onde certos agentes sobrevivem e outros submergem. Essas transformações, induzidas centralmente, distribuem os recursos obviamente de forma diferente das leis do mercado. Nas suas palavras, *as agências estatais, interferindo no movimento de ganhos e perdas contribuem para modelar o processo de reprodução das classes sociais.*(p.112)

Trata-se, pois, da manutenção da divisão de classes vigente, embora todo o discurso governamental, através dos planos e programas, apresente como meta fundamental a distribuição da renda, através da ampliação do emprego e da "distribuição" da população no território de forma mais "equilibrada." Destarte, não se propõem alterações nas relações de produção, não indicando, portanto, possibilidades de maior distribuição de renda, já que o capitalismo tem a concentração de renda como essência. Assim, as políticas de desenvolvimento regional em pauta, para a iniciativa privada nacional e/ou multinacional transformaram-se em ações como: incentivos fiscais, excluindo total ou parcialmente a obrigatoriedade de pagamento de impostos, para empresários que quisessem aplicar em áreas consideradas de "incentivos", como o Nordeste e a Amazônia; crédito tributário, com a finalidade de "estimular o desenvolvimento econômico" de determinados setores de atividades ou regiões do País, além da política de atração de trabalhadores para as áreas consideradas vazias – mão-de-obra barata para essas empresas e cujos custos sociais recaíam sobre o Poder Público na

[29] Becker & Egler (1993) também chegaram a essa conclusão ao discutirem o processo de penetração do capitalismo no território brasileiro, bem como a subordinação à indústria e especialmente às corporações multinacionais.

forma de políticas de educação, saúde, habitação, infra-estrutura urbana, ainda que incipientes, na maioria dos casos.

Como demonstramos, vários são os autores que se dedicaram à discussão da racionalização das ações de governo para efeito de um *projeto de desenvolvimento.* Diversos foram ainda os enfoques. O que há de concordante, justamente, é uma "leitura" do planejamento instalado no Brasil como uma forma de racionalização/orientação dos investimentos e de controle, por parte do Estado - e, através dele, por parte dos grupos de capitais multinacional e nacional -, dos rumos da ação do capital no território nacional.

Aos poucos, os termos planejamento e desenvolvimento econômico passaram a fazer parte do dia-a-dia dos governantes e membros do governo, dos empresários e técnicos, e também da sociedade em geral, devidamente embalada pela mídia. Essa *popularização* veio acompanhada de uma visão do planejamento como um técnica neutra, que se aplicaria desde a administração do lar até o País; em qualquer regime econômico inclusive.[30]

A *popularização,* a que nos referimos, não significa que a sociedade passa a discutir a política de planejamento econômico, mas que assume um discurso de racionalidade pela possibilidade de mudança de vida e que contribui para a manutenção do *status quo*. Ratificamos aqui que a idéia de que os técnicos e especialistas planejadores são vistos como os que tem capacidade, por conhecimento, para definir onde e como investir os recursos, consolida-se como ideologia.[31]

É nesse contexto de racionalidade e planejamento que foi criada, em 1967, a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), uma agência de intervenção e planificação regional que, por intermédio de seus diversos programas de desenvolvimento, ao fornecer equipamentos e infra-estrutura, viabilizou maior integração do espaço *mato-grossense* ao território nacional.

---

[30] Ver sobre a questão de planejamento e neutralidade a análise de Ianni (1991). Ver também, para entender essa idéia/visão de planejamento como técnica, a obra de Delfim Netto (1966).

[31] Celso Furtado, chamava a atenção para a necessidade de uma consciência de finalidade, ou seja, racionalidade e responsabilidade dos agentes/técnicos no sentido de primar pelo interesse nacional. Embora colocasse em dúvida a neutralidade conferida à racionalidade, mantinha o discurso do *nacional*, idéia que esconde as relações sociais vigentes. Roberto Campos (1955), embora defenda a racionalidade, é contrário à intervenção do Estado na economia na forma proposta por Furtado, pois desconfia e duvida da racionalidade e responsabilidade dos agentes. Sobre diferenças conceituais e metodológicas entre Celso Furtado e Roberto Campos, conferir Moraes, R. (1995). Ver, ainda, Campos, R. (1963), onde o autor reúne em uma coletânea de textos dos anos de 1950, suas idéias sobre desenvolvimento econômico e planejamento nos chamados países subdesenvolvidos.

## 2 - OCUPAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CENTRO-OESTE BRASILEIRO : o *espaço mato-grossense* e a integração nacional

O processo diferenciado de ocupação do território brasileiro tem-lhe conferido características próprias, conduzindo-o para uma divisão territorial (e/ou regional) interna, que define diferentes ritmos e graus de crescimento econômico.

A Região Centro-Oeste[32] e o *espaço mato-grossense* consubstanciam-se em importante exemplo dessa situação, pois, por longo tempo, foram pensados como "vazios" demográficos ou, no máximo, como áreas vocacionadas para as atividades agropecuárias. É essa a concepção (e a função) que lhes foi atribuída no interior da divisão territorial do trabalho até início dos anos de 1970.

Durante o longo período denominado de "economia agroexportadora, que se estendeu desde o período colonial até as primeiras décadas do século XX, no *espaço mato-grossense,* predominava a atividade pecuária extensiva, com vínculos externos pouco expressivos, paralela à atividade mineradora que, por sua vez, se desenvolveu com objetivos de exportação, proporcionando uma ocupação urbana relativamente densa nas áreas de Bom Jesus de Cuiabá-MT (1719). A partir de 1736, com a abertura da estrada Goiás/Cuiabá, definiram-se melhor os contornos regionais, existindo, via Goiás, comunicações habituais com São Paulo, Bahia e Minas Gerais, além das rotas monçoneiras, fluviais, entre o então Mato Grosso e São Paulo. Começavam a definir-se os núcleos mineratórios, criando-se outros pequenos povoados, como Vila Bela, Diamantino, São Francisco, Santana, Rosário, Coxim e Camapuã.

A atividade de mineração iniciaria o povoamento regular do Mato Grosso, assim como do Oeste brasileiro, provocando um fluxo migratório para a região. Todavia, já se encontrava em declínio em meados do século XVIII, embora, segundo Bertran (1988, p.27), seja justamente após 1750 que se daria o assentamento definitivo da vida urbana na região.[33]

Para o autor, essa urbanização foi determinada pela culminância de um processo de estabilidade social gerada pelo pleno ingresso na fase de mineração por desmonte das margens dos rios, que imprimiu novos ritmos de divisão do trabalho e que,

[32] A referência, nessa pesquisa, à região Centro-Oeste diz respeito à área de atuação da SUDECO.
[33] O processo de ocupação da Região Centro-Oeste segue a rota de descoberta do ouro, formando povoados. Ver : Bertran (1988).

se os primeiros arraiais não passavam de choupanas aglomeradas em torno de lavras esparsas, os estabelecimentos desse período eram vilas organizadas.

Além disso, há o aspecto geopolítico que contribuiu por demais para o fomento de vilas e arraiais em Mato Grosso, especialmente no afã de garantir as fronteiras. Surgiram assim, em plena decadência da economia mineradora, os núcleos urbanos mato-grossenses de Vila Bela, em território já conhecido (1752) e os novos núcleos (mistos de aldeamento de índios e postos militares) de Vila Maria, atual Cáceres (1778), Poconé (1781), Albuquerque (1778), Corumbá (1778), Miranda (1797) e, também, os Fortes Coimbra (1775) e Príncipe da Beira (1776)[34].

O fato é que a decadência da mineração, em meio às contradições de ocupação do território apontadas, contribuiu para a retração das importações e do comércio com outras capitanias, produzindo um rearranjo espacial, agora organizado a partir de substituição de importações (interna e externa) e da ampliação das fazendas de criação de gado bovino, engenhos de açúcar, pequenas propriedades agrícolas para subsistência e, também, para abastecimento dos mercados urbanos existentes, mesmo que incipientes.

Segundo Duarte (1989, p.16) :

> *O isolamento do Centro-Oeste, pela inexistência de rodovias para os grandes centros de concentração de produção e consumo, influía para sua pouca integração ao mercado nacional. O espaço intra-regional era um conjunto de núcleos e áreas não articuladas entre si. Quando o Centro-Oeste foi identificado, na década de quarenta como Região, estava à margem do processo de acumulação capitalista, verificada em São Paulo.*

Embora aparentemente desarticulado, nas primeiras décadas do século XX, o espaço oestino nada tinha de "vazio". É possível indicarmos, em Mato Grosso, a existência de cidades que se originaram nas áreas de garimpo, a que já nos reportamos; destilarias, engenhos e usinas de açúcar às margens do rio Cuiabá; uma imensa área de campos para exploração dos ervais nativos no Cone Sul mato-grossense; grandes fazendas de gado de criação extensiva no Pantanal; cidades e propriedades que surgiram depois da Guerra do Paraguai[35], ou ainda, ao longo da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; lavouras

[34] Segundo Mamigonian (1986, p.51), em 1888, somente o Mato Grosso possuía 10,8% do efetivo do Exército brasileiro. Isso demonstra bem a preocupação com a manutenção das fronteiras.

[35] Entre 1822 e 1888, em Mato Grosso, nas proximidades de Cuiabá, surgiram as povoações de Barra do Rio do Bugres (Barra do Bugres), Nossa Senhora das Brotas (Acorizal), Várzea Grande e Melgaço (Barão do Melgaço). Em áreas do atual Mato Grosso do Sul, Ladário, limitando com Corumbá e Bolívia, Campo Grande e Nioaque.

de cereais (arroz, milho e feijão) instaladas em solos férteis de áreas de mata[36] e que se destinavam, já, aos mercados consumidores do Sudeste brasileiro; bem como povos indígenas disputando terras com os "colonizadores".

Do ponto de vista do território, como na maior parte do País, estava organizado com base na grande propriedade rural, herança das sesmarias, cujos proprietários, majoritariamente representavam a força política regional.[37] Essas propriedades eram particulares ou estatais (devolutas), além das "estrangeiras", cujos proprietários eram de origem argentina, inglesa, francesa, dentre outras nacionalidades.

Após a Guerra do Paraguai (1864-1870), o *espaço mato-grossense* se configurava em "ilhas" de atividades econômicas (Mapa 02): na parte Amazônica, em terras do Norte mato-grossense, era possível destacar a exploração da borracha para exportação, no início do século XX, cuja produção foi bastante significativa, mas que dependia das oscilações dos mercados consumidores e esbarrava na falta de controle da produção, enfrentando os contrabandos, que eram freqüentes; a Noroeste, na área de influência de Cáceres, florescia o extrativismo na mata ipecauanha ou poaia, que era exportada para a Europa, onde era utilizada para produção de remédios; no Pantanal e ao Norte, mantiveram-se latifúndios tradicionais e usinas de cana-de-açúcar, às margens do rio Cuiabá, beneficiadas com o transporte fluvial a vapor que transportava o melaço, a rapadura, o açúcar e a cachaça para os países vizinhos e o mercado regional; no Sul, apareciam grandes estabelecimentos de pecuária bovina, em decorrência da expansão de capitais nacionais e internacionais.[38]

Esses empreendimentos, não contribuíam significativamente para a integração internamente, já que as atividades estavam voltadas para exportação,

---

[36] *Na "Mata de Dourados" que foi objeto de uma experiência colonizadora – Colônia Agrícola de Dourados – encontram-se agricultores em pequenas propriedades cultivando arroz, milho, café, feijão e criando gado em pastagens plantadas nas áreas mais antigas.* In: MINTER/SUDECO. *Estudo de energia elétrica do Centro-Oeste. 1972/1990.* Brasília, 1972. s.p.

[37] Segundo Bertran (1988): *As Usinas de Conceição, Itaci, Maravilha, Flexas, Aricá, Tamandaré e Ressaca eram verdadeiros feudos autárquicos, de onde emergirão para a política os coronéis donos do poder em Mato Grosso, desde a República Velha até o Estado Novo.* Sobre o poder em Mato Grosso, ver Corrêa (1995).

[38] Alguns desses empreendimentos constituíam-se em verdadeiros impérios (Brasil Land and Cattle Packing Company, com 881.053 ha, em São Luís de Cáceres; Cia Anonyma Rio Branco, 541.726 ha, em Corumbá; Brazil Land, em Corumbá, 484.209 ha; Fomento Argentino, em Corumbá, com 726.077 ha; Brazilian Meat Company , 311.010 ha, em Três Lagoas e 5.000 ha, em Aquidauana; Fazenda Francesa, com 242.456 hectares, em Miranda, e 172.352 hectares, em Corumbá; The Miranda Estancia Co. 219.506 hectares, em Miranda; Sud-Américaine Belge S.A., com 117.060 hectares, em Corumbá; S/A Rio Branco, 549.159 hectares, em Corumbá; Empresa Matte Laranjeira, 164.590 hectares em Bela Vista e 106.436 hectares, em

colaborando para o aspecto de "vazio" demográfico, não exercendo alterações na configuração espacial, nem mesmo a incorporação de infra-estruturas que viessem a promover a ampliação nos meios de comunicação, nas vias de circulação, nos núcleos urbanos existentes, no fomento à produção de energia etc.

A Companhia Matte Laranjeira[39], por sua vez, teve um papel expressivo na ocupação da fronteira oestina brasileira, influenciando no surgimento de povoados e pequenos trechos de vias de transportes rodoviários e ferroviários para o escoamento do produto. No entanto, em sendo uma atividade extrativa, tinha um caráter itinerante, provocando expansão e retração nas suas áreas de influência (Mapa 03). A empresa surgiu e estruturou-se após a Guerra do Paraguai aproveitando-se do mercado platino consumidor de erva-mate, principalmente a Argentina, ocupando uma mão-de-obra basicamente constituída por paraguaios despatriados. Essa empresa é a que melhor expressa os primeiros passos do grande capital no *espaço mato-grossense*, mesmo assim teve um papel secundário na economia regional e nacional, pois tratava-se de uma economia voltada *para fora*. O que prevalecia como atividade econômica principal da região Centro-Oeste e do *espaço mato-grossense* era a pecuária.

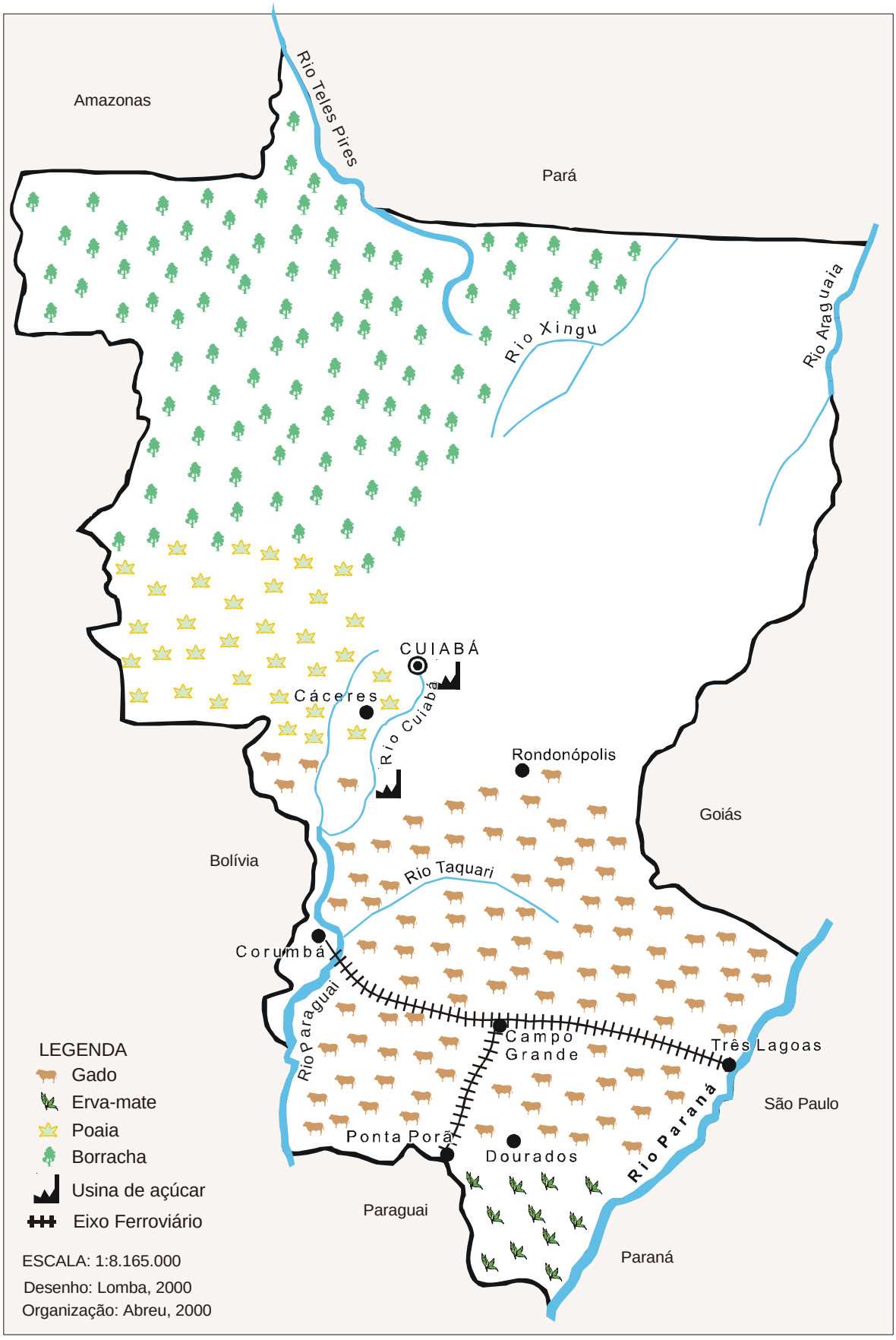
---

Ponta Porã; The Agua Limpa Syndicate, com 180.000 hectares. Dados retirados de Lenharo (1986) e Corrêa ( 1995) .

[39] A Cia Matte Laranjeira surgiu logo após a Guerra do Paraguai e formou seu império ocupando, entre as suas terras e os arrendamentos, pelo menos 1 milhão de hectares de terras na área da vegetação de campos, abrangendo o sul do então Mato Grosso, onde a erva-mate era nativa, exercendo, portanto, a atividade exploratória, voltada para a exportação. Sobre o papel dessa empresa no processo de colonização do Oeste brasileiro, ver Lenharo (1986). Sobre a Matte Laranjeira, sua história e as relações de trabalho, ver Arruda (1989).

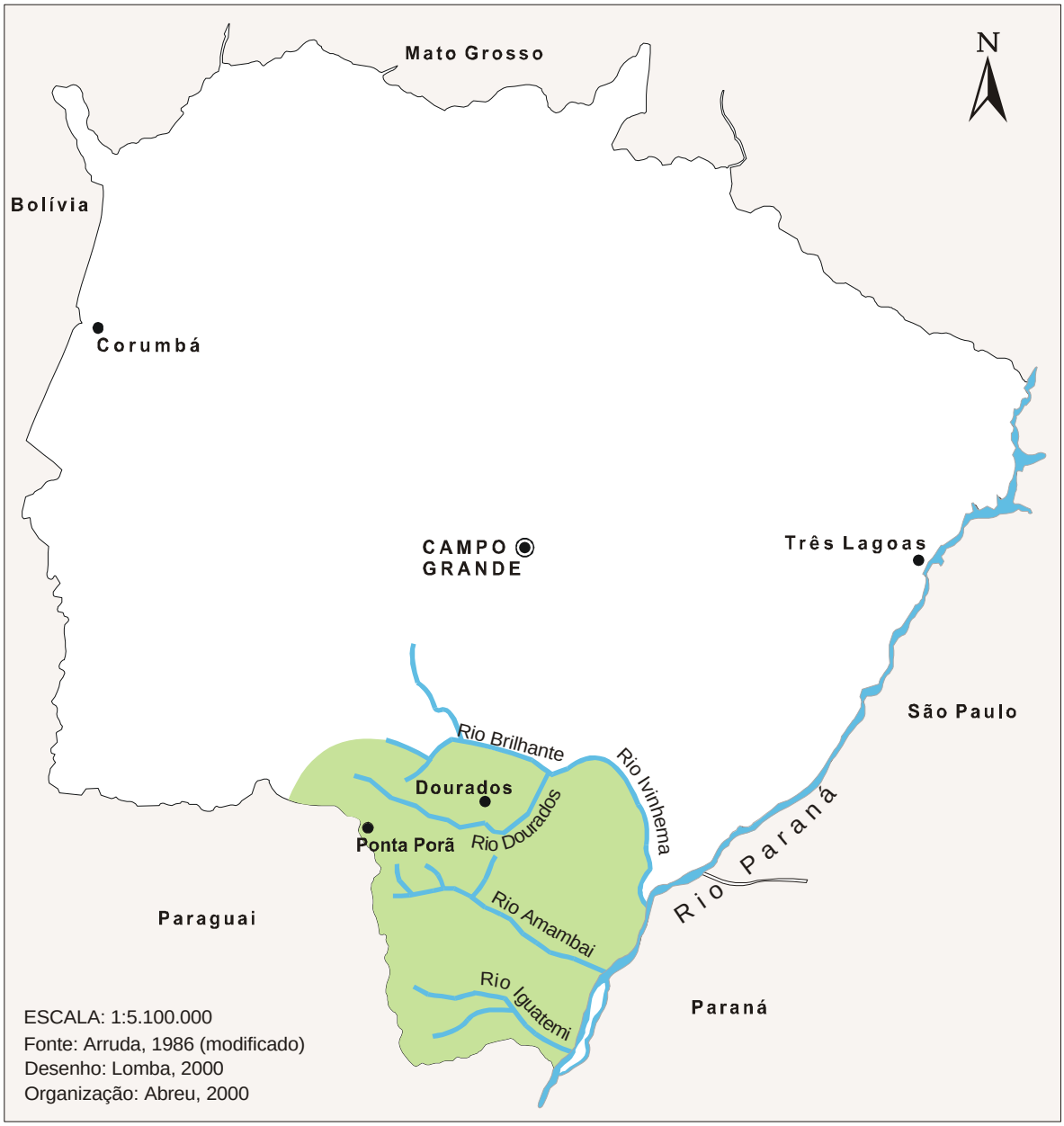
Mapa - 02

**Principais atividades econômicas no e*spaço mato-grossense:* início do século XX**



**Mapa - 03**

## Mato Grosso do Sul: área arrendada pela Matte Laranjeira



Segundo Lenharo (1986, p.63-6), a Companhia Matte Laranjeira exercia o papel de barreira, até mesmo com milícia própria, defendendo a área de possíveis invasões, bem como da ocupação por migrantes sem-terra, principalmente do Sul do País, que também sabiam explorar os ervais. Além disso, a Companhia não somente contribuía com larga parte das rendas auferidas pela administração estadual, como também adiantava empréstimos. Vejamos esse trecho (p.63):

> *A organização do transporte fluvial, a abertura de trechos auxiliares de estrada de ferro e de novas cidades são assinalados como contribuições decisivas da Companhia para a obra de colonização. Campanário, cidade sede, abrigava seus escritórios e dispunha de instalações completas de serraria, carpintaria, ferrarias e oficinas mecânicas, assim como usina de força e luz, hotel, campo de aviação militar. A cidade era servida de luz, água e esgoto, hospital, cinema, escola, quadras de esporte (...) Além de impedir a entrada de posseiros em seus domínios, a Companhia atuava como tampão para a subida de migrantes oriundos do Sul do País.* [40]

Nas primeiras décadas do século XX, já dentro dos princípios de uma "integração" do mercado nacional, para uma ligação comercial com o Sudeste, principalmente com São Paulo, foram inaugurados os eixos ferroviários para os então estados de Mato Grosso e Goiás, através do prolongamento ferroviário construído de São Paulo para Goiás, Estrada de Ferro de Goiás, e da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, de São Paulo até Corumbá, passando por Campo Grande, o que, no decorrer das décadas seguintes, consolidou a última como pólo de convergência da maior parte do gado bovino destinado aos frigoríficos paulistas (nos municípios de Araçatuba, Andradina e Barretos), retirando de Corumbá a posição de principal entreposto comercial da região.

A lógica das mudanças provocadas pelo transporte ferroviário deve ser entendida não apenas do ponto de vista econômico, mas também como estratégia de segurança nacional, já que o rio Paraguai era uma importante via de acesso a Mato Grosso, um rio internacional que poderia facilitar invasões e assaltos. Lenharo (1986), por exemplo, sinaliza a preocupação do Governo Federal no sentido da manutenção das fronteiras políticas; isso porque, nas áreas limítrofes brasileiras, imensas porções de terra eram de propriedade de estrangeiros, principalmente no Oeste brasileiro. Essa preocupação levou o Governo a negar a concessão de terras devolutas a requerentes que já

---

[40] Sobre as relações cotidianas na Fazenda Campanário, ver Moreira, R. H. T. (1991).

fossem proprietários e inclusive passou a favorecer a instalação de pequenas propriedades na faixa fronteiriça de 150 km de extensão.

Um outro aspecto dessa visão geopolítica é levantado por Queiróz (1999), quando versa sobre *o sentido político da Noroeste.* O autor aponta para a fragilidade da ligação com o centro do País pela via fluvial - rio Paraguai/rio Cuiabá - já que Corumbá, colocado como entreposto, atuava quase como uma base *cosmopolita*, que negociava diretamente com o exterior, principalmente a Argentina, o que punha em risco a soberania nacional. Nesse processo, segundo Queiróz, a preocupação da classe política nacional e do Governo Federal pode ser evidenciada através da mudança do traçado da NOB (Noroeste do Brasil), que inicialmente teria o traçado Bauru-Cuiabá e que, através do Decreto do Governo Federal nº 6.463 de 1907, passou a ter como ponto final Corumbá, ao sul de Mato Grosso, à margem direita do rio Paraguai, na fronteira com o País do mesmo nome; análises que ratificam a preocupação geopolítica – de segurança nacional – apontada.

Em decorrência da maior disponibilidade de circulação propiciada, principalmente pela ferrovia e do conseqüente reflexo no acesso aos mercados consumidores, o sistema tradicional da pecuária extensiva presente em todo o Oeste brasileiro foi afetado, com repercussões nas etapas do processo de criação e também na malha fundiária. Isso é muito evidente no Sul mato-grossense, nos "campos de vacaria", área em que predominavam as vegetações de cerrado e de campo limpo (Mapa 04), aproveitadas tradicionalmente pelos criadores de gado bovino como pastagens naturais, onde foram incorporadas técnicas como a subdivisão de pastos, a seleção das pastagens naturais, o apuro do plantel mediante cruzamento com o zebu e a instalação de currais de aparte para a separação do gado destinado a cria, recria e engorda, cujas áreas "aproximaram-se" na medida em que se organizavam as áreas de engorda sempre perto das vias de transporte.

O gado magro mato-grossense, pelo menos até os anos 50[41], destinava-se aos locais de engorda e frigoríficos paulistas, localizados no Oeste Paulista, principalmente nas imediações de Andradina e Araçatuba (atingidas por meio da ferrovia). Além disso, também contribuía com a balança comercial de exportação, atendendo, segundo Corrêa (1995, p.115), *preferencialmente os mercados do sul do País e da região do Prata,* com a produção de carne através das charqueadas, que representavam, no dizer do autor, uma

[41] Ver : Mamigonian (1976, p.7-14).

dependência, nas primeiras décadas desse século, dos produtores mato-grossenses com relação aos saladeiros que beneficiavam a carne e os couros salgados e que, em grande parte, pertenciam a grupos estrangeiros.[42]

Essa atividade - a dos saladeiros -, segundo Queiróz (1999), com a ferrovia e a possibilidade de exportação para São Paulo pela via férrea, atraiu para o entorno da NOB muitos estabelecimentos, principalmente de capital local, estabelecendo concorrência com o transporte fluvial (rio Paraguai) e com as empresas platinas.

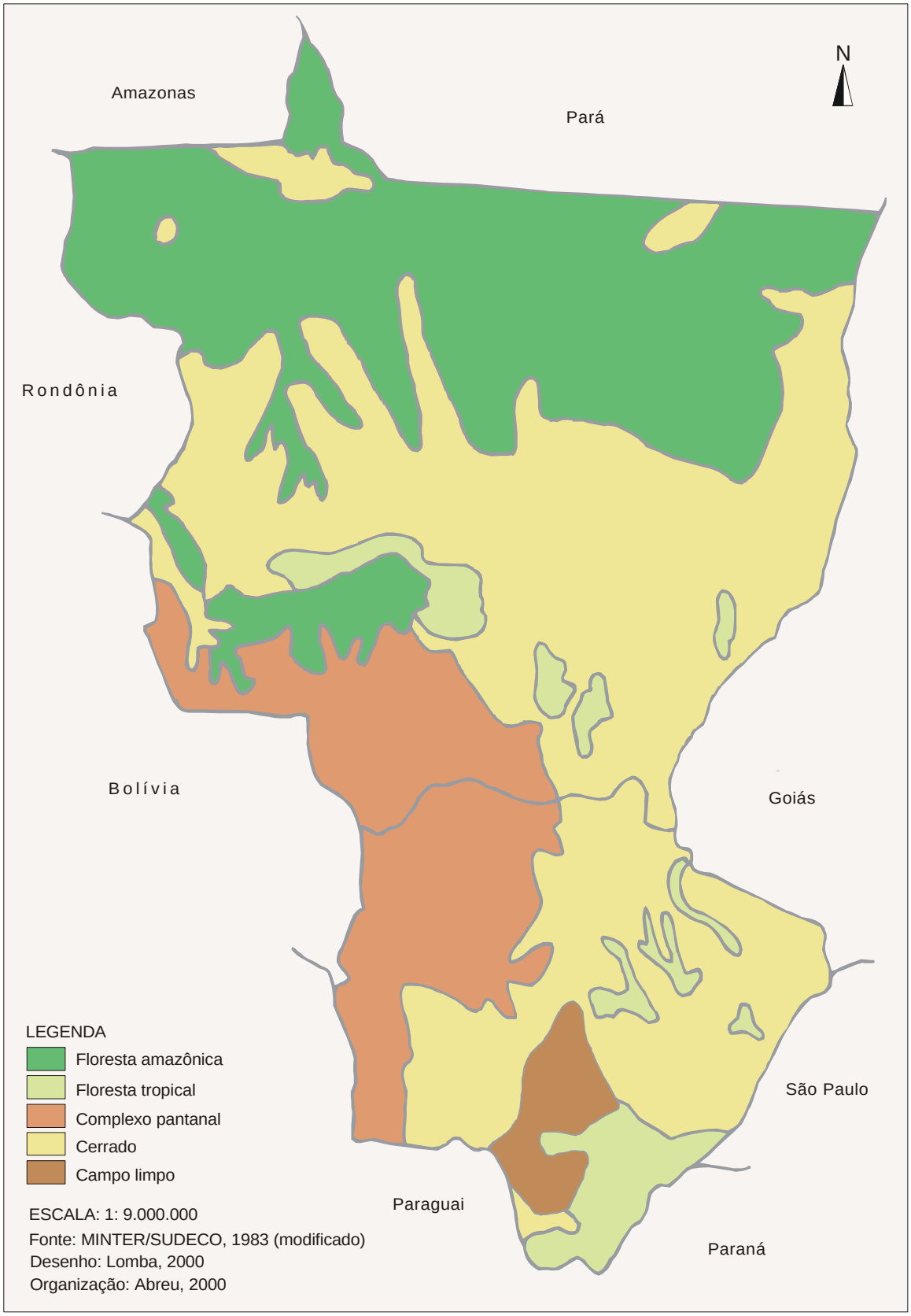
A expansão de ferrovias para o Oeste contribuiu ainda, para o reordenamento urbano regional. Por exemplo, no eixo da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, na parte meridional do então Mato Grosso, atual Mato Grosso do Sul, consolidaram-se, nas primeiras décadas do século XX, os municípios de Campo Grande, Terenos, Maracaju, Três Lagoas e Ribas do Rio Pardo. Além disso, o advento da ferrovia, que ligava o Sul de Mato Grosso a São Paulo, estimulou a indústria pastoril e atraiu imigrantes (Mapa 05).

Assim, o Sul mato-grossense, em 1920, já comportava mais da metade da população do antigo Estado, fato que contribuía para a formação de mais povoados e o fortalecimento de outros, que se tornaram municípios até 1930. É o caso de Aquidauana, Campo Grande, Nioaque, Bela Vista, Três Lagoas, Entre Rios (Rio Brilhante), Maracaju, Ponta Porã e Porto Murtinho.

[42] Esses saladeiros situavam-se em partes altas, nas proximidades dos rios Paraguai, São Lourenço e Cuiabá ou se utilizavam das vias férreas. Por exemplo, a Nhecolândia, no município de Corumbá.

**Mapa - 04**

## Espaço Mato-Grossense - vegetação



Apesar do papel desempenhado pela ferrovia, do ponto de vista da formação de núcleos urbanos, para Bertran (1988), ela não foi significativa para diversificar e ampliar a produção mato-grossense - comparativamente aos efetivos nacionais[43]. Segundo Queiróz (1999), os dados sobre as exportações mato-grossenses de gado em pé pela ferrovia não expressavam grande participação[44] e, no caso da agricultura, a produção era realmente incipiente e voltada para o mercado interno, tendo, inclusive que importar alimentos de outras partes do País, inclusive de São Paulo. Eis o que afirma Queiróz (1999, p.482) :

> *(...) qualquer melhoramento que se efetuasse nas comunicações do SMT* (sul de Mato Grosso) *com áreas vizinhas não poderia ter, pelo menos num primeiro momento, senão o efeito de* ***reforçar*** *essas características de sua organização econômica, a saber: produção para exportação e mercado interno estreito.*

Trata-se, pois, de relativizar o papel da ferrovia no processo de ocupação e transformação espacial do Sul de Mato Grosso, indicando que a sua construção ratificou uma economia já existente, que se voltava para exportação e que estava internamente calcada na existência de grandes fazendas de criação de gado, principalmente no seu entorno – que Queiróz denomina como *área da NOB.*

A área Sudeste do atual Mato Grosso, nas proximidades com Goiás, vivenciou, nas primeiras décadas do século XX, certo apogeu populacional decorrente de descobertas de minas de diamantes. Esse fato contribuiu para o crescimento de antigos povoados como Barra do Garças, mas também surgiram novos, como Ponte Branca, Poxoréu (até 1914 habitada apenas por Índios Bororo), Lajeado e São Vicente - atuais Guiratinga e Alto Garças - entre outras.

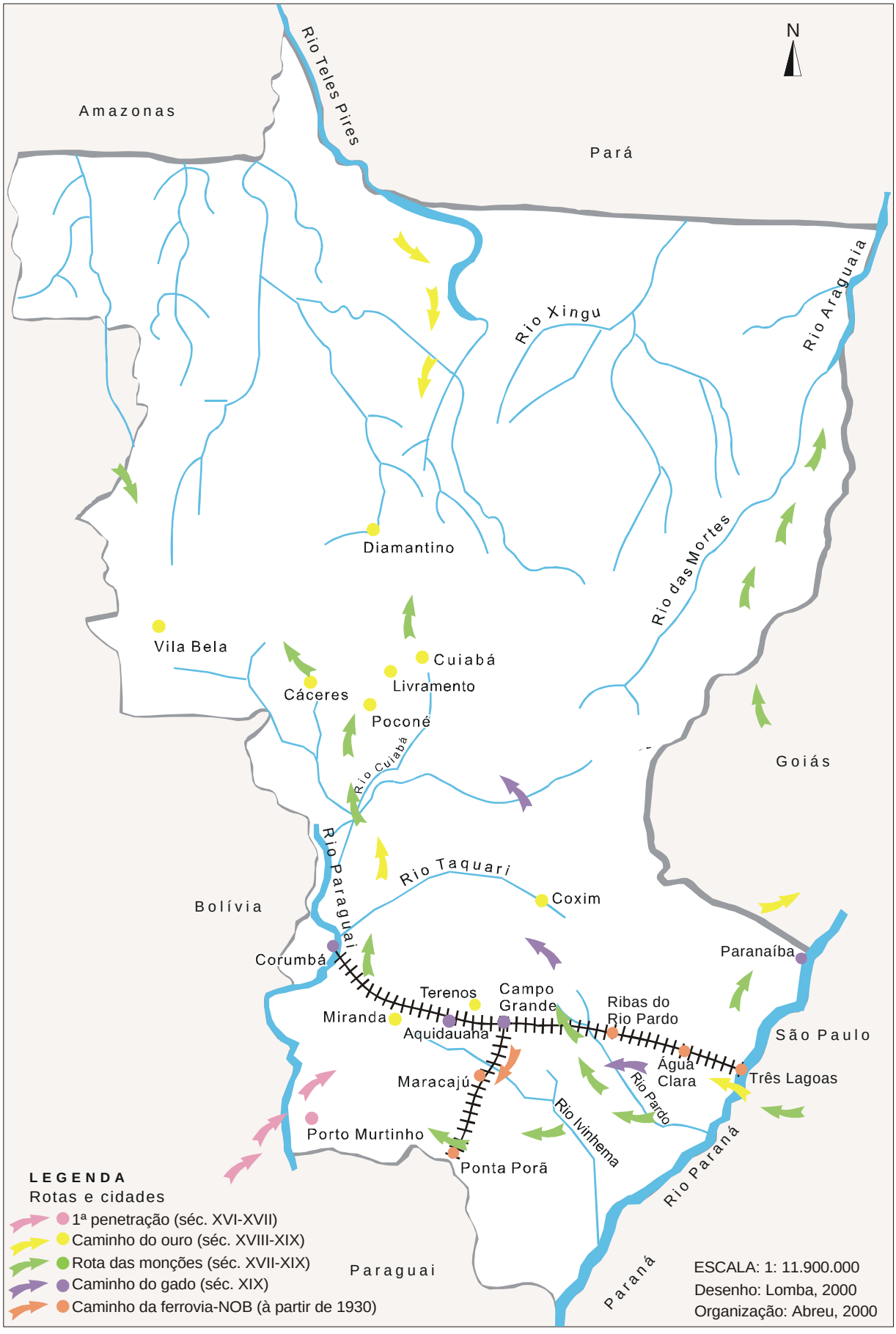
---

[43] Segundo Bertran (1988, p.71/5), em 1920, permanecia a pecuária extensiva como atividade principal; a agricultura apresentava, ainda, níveis baixos de produção e, mesmo a extração da erva-mate não representava mais que 3,6% da produção nacional (4,3 ton., enquanto no Paraná extraíram-se 88 mil ton.). A produção mais expressiva era a de aguardente, com 10 milhões de litros, nesse ano; no entanto, a sua base de exportação eram os países fronteiriços, não implicando em contribuição da rede ferroviária.

[44] Queiróz (1999), analisa que apesar da constatação de mudanças na forma e na produção bovina, os dados, ainda que incipientes, indicam que, até 1956, foram *pouco significativas as proporções em que o gado bovino exportado por Mato Grosso era transportado pela Noroeste.* Essa idéia é reforçada por situações que indicam que o gado continuou, em boa parte, sendo levado "a pé", através das comitivas, para as invernadas do Oeste Paulista e do Triângulo Mineiro. As explicações passam pela incapacidade do transporte (ferrovia) de embarcar todo o gado produzido e exportado por Mato Grosso.

Mapa - 05

## *Espaço Mato-Grossense* - fatores de ocupação



Durante os anos 40, por causa da Segunda Guerra Mundial, a borracha tornou-se um recurso estratégico, passando a ser incentivada a sua exploração e industrialização pelo Governo brasileiro. Em função disso, foi instalada em Cuiabá, uma usina de laminação do produto, assim como foi criado o Banco da Borracha. Nesse período, aconteceu também o primeiro grande movimento de "integração planejada" em terras mato-grossenses[45], assumindo posição de política migratória para brasileiros principalmente para as populações empobrecidas do Nordeste do País, mas também para desempregados das regiões cafeicultoras em crise, pelas novas relações estabelecidas face à política de substituição de importações, principalmente por conta da crise internacional instalada desde 1929.

Já nos referimos ao Programa de Colonização "Marcha para o Oeste", capitaneado pelo Governo Vargas, que promoveu a criação da Fundação Brasil Central (1943) e de dois projetos de colonização: a Colônia Agrícola Nacional de Goiás, em Ceres (GO), em 1941, e a Colônia Agrícola Nacional de Dourados (então Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul), em 1943.[46] Mas, a implantação da Colônia Agrícola de Dourados – CAND - ocorreu apenas em 1948, quando, segundo Lenharo (1986, p.56), *o Governo Federal demarcou a área e os limites para sua futura instalação,* recebendo grande contingente de nordestinos e também de paulistas e mineiros, entre outros. Um fator a ser considerado para compreender a atração exercida pela Colônia está na sua proximidade com a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, encarada como meio de circulação importante para a produção econômica e para o transporte das pessoas.

Para Lenharo (1986, p.56), esta colônia *funcionou apenas simbolicamente e sobre ela a propaganda do Estado Novo operou sem cessar, apresentando-a como colônia modelo*. Não há dúvida quanto ao apelo publicitário e ideológico que essa Colônia representou, contudo ela foi assentada em uma área de 200.000 hectares no Cone Sul do

---

[45] Bertran (1988, p. 75) observa que: *antes mesmo da ideologia do Estado Novo produzir a estratégia da "Marcha para o Oeste" o disciplinamento da colonização em Mato Grosso passava pelo estatuto conhecido por "terras reservadas". As terras reservadas no território mato-grossense tinham especificamente duas destinações: a primeira, a implantação de áreas para futuras povoações e a outra de áreas para colonização agrária propriamente dita.*

[46] Uma análise que dá ênfase ao aspecto ideológico do projeto de Getúlio Vargas está em Lenharo (1986). Consultar também Oliveira, B. C. & Justino, V. (1997). Uma outra análise foi feita pela CODEMAT – Cia de Desenvolvimento de Mato Grosso – cujo título "Diagnóstico da Colonização no Estado de Mato Grosso". Cuiabá, s/d; informa que a CAND foi criada à força pelo Governo Federal, inclusive com a criação do Território Federal de Ponta Porã, já que pelos interesses do governo estadual essa colônia teria sido instalada às margens do rio São Lourenço, o que confirmamos em MATO GROSSO. Governo/Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *Diagnóstivo econômico* – III B colonização. Cuiabá, 1973, p.39.

então Mato Grosso e proporcionou uma configuração espacial diferenciada da estrutura agrária nacional, e inclusive regional, baseada nos latifúndios. Atualmente, boa parte dessa área foi considerada de propriedade dos Índios Kaiowá, pelo Ministério da Justiça, já que o projeto de colonização de Vargas desconsiderou, na época, a legitimidade da propriedade indígena, assentando sobre suas terras os colonos[47]. Este é um bom exemplo dos percalços que ações de planejamento provocam por desconhecer ou desconsiderar a realidade local.

A Colônia Agrícola de Dourados contribuiu para a expansão da atividade agrícola do Mato Grosso, que até então era pecuarista-extrativista, tendo atraído, como se viu supra, grandes contingentes de migrantes para produzir arroz, algodão, amendoim, feijão, café, mandioca e mamona.

. Estudos revelam que muitos dos primeiros colonos que para lá se dirigiram, logo após a titulação definitiva, venderam ou fizeram permuta de seus lotes e seguiram para novas frentes de colonização ao norte, abrindo "vaga" para outros. Além disso, é possível destacar a venda dos lotes face às dificuldades encontradas pelos colonos, muito bem colocadas por Oliveira & Justino (1997), que proporcionaram certa concentração fundiária, fator importante no desenvolvimento da produção comercial (soja e trigo, principalmente), já nos anos 70 e 80 do século XX. Segundo esses autores, predomina atualmente, na área da antiga Colônia, a média propriedade, que já é resultado da concentração, contudo salientam que, curiosamente, *nos municípios de Fátima do Sul, Vicentina e Glória de Dourados, a malha fundiária permanece ainda a mesma estabelecida na época da CAND. (*p.14)

Essa situação, em termos de dados, indica que 64% dos lotes, nesses municípios, ainda têm a configuração original de 30 ha, contudo pertencem a outros proprietários, muitos deles moradores de cidades próximas, com atividades profissionais não relacionadas ao trabalho do campo e que mantêm a propriedade como um investimento paralelo, face à agregação de valor que as infra-estruturas já instaladas incorporaram ao preço da terra. Um outro aspecto interessante a ser considerado, encontra-se em Tetila, Myashiro & Costa (1986); afirmam que, apesar de ainda existirem muitos lotes originais, isso não é indicativo de desconcentração da terra, pelo contrário, ocorre a existência de

[47] Essa decisão, tomada em 1996 pelo então Ministro da Justiça Antônio Jobim, colocou a área em "pé de guerra". De um lado os Índios Kaiowá pleiteam a posse da terra; do outro lado, os fazendeiros e colonos (remanescentes do projeto original) exigem indenizações pelas benfeitorias implantadas. Da parte do Governo, tem havido omissão. Ver: Santos, A. D. (2000).

descontinuidade das propriedades, ou seja, os proprietários detêm a posse de vários lotes, não necessariamente contínuos.

Nesse sentido, esse projeto de colonização preconizado como um "projeto social", se atraiu o pequeno agricultor, não proporcionou condições para que ele permanecesse na terra, expulsando-o, da mesma forma, do campo, normalmente para centros urbanos (para viver como bóias-fria) ou ainda para outras *fronteiras*[48].

A CAND teve um caráter de povoamento com múltiplos objetivos: a) garantir a ocupação territorial, aumentando o contingente populacional das áreas limítrofes com os países vizinhos; b) "desafogar" áreas de possíveis conflitos sociais, como o Nordeste brasileiro, por exemplo, dadas as condições de miserabilidade enfrentadas pela grande maioria da sua população, já em constante migração para outras áreas do País (principalmente São Paulo e Amazônia) e agora, para o Sul de Mato Grosso; c) confirmar a parte austral mato-grossense como extensão do Sudeste, participando como mercado de consumo dos produtos paulistas, bem como extensão da área de produção.

Após a Segunda Guerra Mundial, no período denominado por Goldenstein & Seabra (1982) "Fase de Industrialização e Formação do Mercado Nacional", o Centro-Oeste assume a posição de "extensão do Sudeste". Isso, principalmente, pela expansão da cultura de café em áreas do Sul de Mato Grosso e Goiás, o que consolidou a inserção econômica da região na estruturação/configuração de um espaço geográfico nacional.

Outra política do Governo Federal para fomentar a ocupação do Centro-Oeste foi a Expedição Roncador/Xingu (1950), cujo objetivo era alcançar Santarém (PA) penetrando pelo Planalto Central brasileiro e promovendo o surgimento de núcleos que se transformariam em áreas de colonização. É preciso considerar, mais uma vez, a criação da Fundação Brasil Central , em 1943, cuja sede em Mato Grosso foi instalada em Xavantina,

---

[48] Compreendemos, como Castro et al. (1994), que esse conceito comporta muitos significados. Nesse sentido, podemos citar autores como Graziano Silva (1982), que analisa a fronteira como "áreas livres" de propriedade (e do capital), e, portanto, prontas para serem ocupadas e tituladas (fechadas), transformando-se, ao serem "fechadas" em área de conflitos, já que juntamente com os empresários proprietários, essas fronteiras atraem, também, os posseiros, despossuídos de propriedade e incapazes de adquiri-la. Sob outra perspectiva, para Martins (1981) a titulação da terra (e o esgotamento de áreas sem título) não implica em fechamento de fronteira, haja vista o nível de resistência dos trabalhadores sem-terra, nas diferentes partes do País, que persistem em ocupar áreas antigas em termos de ocupação econômica; essa situação, segundo esse autor, poderia conduzir para a distinção entre eixo de expansão - *fronteira de expansão* -, que seria a apropriação da terra pela ocupação, sem a propriedade e eixo pioneiro - *fronteira econômica* -, cuja incorporação de novas áreas vincula-se à inserção na economia de mercado, sendo, portanto, pela propriedade da terra. Os conflitos viriam (e justificam-se) quando ambas as situações ocorrem simultaneamente e se sobrepõem.

às margens do rio das Mortes. Trata-se, do ponto de vista das ações de Governo, de políticas implementadas para ocupação dos "vazios".

No dizer de Castro et al. (1994, p.74) :

> *(...) essa parte do território também não correspondia à realidade, no que diz respeito aos "espaços vazios". Havia, na região, (...) 30 mil garimpeiros. Devido a esse fato e à superexploração dos garimpeiros pelos "capangueiros", a propriedade da terra já dava sinais de concentração, o que agravava mais a miséria da população lá existente. (...) a questão das terras indígenas , que no caso dos Xavantes deu lugar a conflitos e violências.*

Os anos 50 inauguraram uma época de colonização que está de acordo com o processo de ocupação e com as políticas desenvolvimentistas nacionais e regionais desse período. Estão presentes tanto a preocupação com a manutenção/consolidação das fronteiras, com o discurso de "ocupação de vazios", como a ampliação da produção de gêneros alimentícios para abastecer os centros urbano-industriais, apontando para a expansão do capital no contexto de uma nova divisão territorial do trabalho.

A construção de Brasília[49] pode ser considerada um marco nesse processo, pois conduziu milhares de trabalhadores, de várias partes do País, para o Planalto Central.

No Sul de Mato Grosso é possível citar empresas colonizadoras, como a Companhia Viação São Paulo-Mato Grosso, que atuou em Bataiporã, Anaurilândia e Bataguassu; a Companhia Moura Andrade, que loteou áreas nas altas bacias dos rios Samambaia, São Bento e Inhanduí-Guaçu e a Sociedade de Melhoramentos e Colonização (SOMECO), que atuou em Ivinhema e Glória de Dourados, para destacar as mais expressivas. No Norte, várias foram as colonizadoras instaladas como Rio Branco e Jaurú, em Cáceres-MT; Colonizadora SINOP S/A, em Aripuanã e Juruena; INDECO, em Aripuanã, nas Glebas de Paranaitá e Alta Floresta; a CODEMAT, também em Aripuanã entre outras.

Para compreendermos melhor esse processo, torna-se necessário fazermos referência, à política de venda de terras efetuada pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (CODEMAT), que loteou terras do Norte mato-grossense, nos anos 50, mesmo sem ter um inventário real da situação fundiária, o que proporcionou muitas irregularidades que conduziram, inclusive, ao fechamento do Departamento de Terras e Colonização, em 1966. Tratava-se de aproximadamente 4 milhões de hectares das terras

[49] Ver Vesentine (1986).

reservadas, a que já se fez referência e que foram negociadas com colonizadoras que não cumpriram seus contratos. Como conseqüência, tais contratos foram revogados, e os colonos já instalados tiveram sérios problemas com a titulação de suas áreas.

Segundo Lamoso (1994, p.10), a opção pela colonização particular no Norte mato-grossense também estava ligada aos interesses regionais[50], sendo sustentada por medidas como o Código de Terras, além de que a venda de terras a particulares aumentava a receita dos cofres estaduais :

> *Assim, foram vendidas grandes extensões de terras pertencentes a União, a preços irrisórios, o que transformou terra em moeda de pagamento de favores eleitorais e sustentação de grupos políticos.*

Ainda, segundo a autora, o governo mato-grossense oferecia três tipos de loteamentos para colonização: lotes de 20 hectares, que eram para ocupação individual e se voltavam principalmente para os garimpeiros; lotes de 10.000 hectares, oferecidos aos "aventureiros", que traziam consigo algumas famílias para a ocupação da área; lotes de 200.000 hectares, para as colonizadoras particulares, que, entre 1943 e 1964, implementaram 17 colônias no então Mato Grosso, que, somadas às de iniciativas oficiais, totalizaram 32 (trinta e duas).

Esse foi um processo que, na contramão do discurso de ocupação, consolidou a aglutinação de grandes porções de terras nas mãos de poucos proprietários, em patente ilegalidade, já que parte dos proprietários acumularam/compraram mais de 1.000 hectares, o que era proibido pela Constituição Federal de 1946.[51]

Como se viu, esse processo colonizador pode ser considerado uma falácia, pois a Companhia que atuava para o governo[52] não conseguiu acompanhar o volume e a pressão dos fluxos migratórios, não tendo oferecido infra-estrutura (havia carência de

---

[50] O trabalho de Lamoso (1994) contempla algumas entrevistas com ex-funcionários da CODEMAT, que versam sobre a preocupação que as lideranças políticas do Norte do Estado demonstravam em relação ao crescimento populacional do Sul, consolidando ali, também, uma aristocracia agrária favorecida pela proximidade com os centros consumidores (principalmente São Paulo) e que já vinham demonstrando sinais de emancipação econômica e política, desejos esses presentes nas idéias separatistas desde o final do século XIX.

[51] *A falta de discriminação das terras devolutas do Estado, a inexistência de cartas geográficas precisas, como as existentes atualmente, resultante das aerofotografias, pelas quais pudesse o Estado conhecer suas terras; a falta de preparo e atualização permanente de plantas cadastrais – das terras tituladas e pertencentes a particulares, a fim de se controlar as vendas, bem como a falta de idoneidade dos profissionais que procederam às demarcações de áreas sem se afastarem de seus escritórios, contribuíram para que o Estado expedisse títulos de terras inexistentes – títulos sobrepostos.* In: MATO GROSSO Governo de. *Diagnóstico geral da situação fundiária de Mato Grosso*. Cuiabá : Centro Político – Administrativo, 1979, p.49.

[52] A CODEMAT era registrada como empresa particular, de capital misto.

estradas até mesmo para circulação dentro das áreas dos projetos, ausência de linhas de crédito, enfim) nem condições para produzir o próprio sustento. Todas essas inadequadas condições teriam contribuído para emigrações, tanto de retorno aos locais de origem, como para outros projetos de colonização, que se pulverizavam pela região. Veja-se a assertiva:

> *A relativa facilidade, tanto para a aquisição de novos lotes em outros núcleos de colonização, como para devolver ao Estado as parcelas adquiridas, foi fator de estímulo à emigração para centros urbanos ou para novos projetos. Constata-se que os primeiros colonos de Dourados foram os de Rondonópolis e que parte destes desbravaram as glebas da região de Cáceres e parte seguiu para o Território de Rondônia e Estado do Acre.*[53]

A participação do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -, no processo de delegar a colonização para as empresas privadas, estava vinculada diretamente ao projeto de atrair pequenos e médios empresários rurais para a Amazônia Mato-Grossense e Paraense, principalmente. Contudo, a colonização privada nos anos 50 teria sido fadada ao fracasso, isso porque, conforme já expusemos, boa parte das concessionárias não cumpriu os compromissos assumidos.

O processo de colonização em pauta representaria uma válvula de escape, na medida em que tinha como um dos objetivos, absorver os excedentes demográficos das áreas rurais mais valorizadas do Sul e Sudeste do País. Ao mesmo tempo, contribuía para preservar a antiga estrutura agrária nacional e esvaziar a discussão em torno da reforma agrária, ao conduzir os trabalhadores rurais sem-terra e/ou expropriados para as *terras de ninguém*. O processo em pauta está imbuído do discurso ideológico que omite a desigual estrutura fundiária regional e nacional, bem como a política de contenção de ebulições sociais. Ao deslocar as populações, "esvazia-se a temática", ao mesmo tempo em que empresas colonizadoras particulares enriquecem, exploram e ainda garantem um exército de reserva, formado por ex-agricultores, ex-colonos, enfim, para as empresas capitalistas que vêm instalar-se com incentivos, para explorar a madeira, os minerais, ou ainda, introduzir os megaprojetos agropecuários, agrominerais e agroflorestais induzidos pelos Programas Especiais.

Um outro instrumento de análise, fundamental para compreender o processo de ocupação, colonização e integração *do espaço mato-grossense* e do Oeste brasileiro, está vinculado à política de construção de troncos rodoviários (sentido Norte-Sul),

[53] MATO GROSSO. Governo de. (1979, p.73).

passando por Campo Grande (MT), Cuiabá (MT), Brasília (DF), Goiânia (GO) e interligando a região Centro-Oeste e a Amazônia ao Sudeste industrializado (Mapa 6).

Nesse sentido atuou a Fundação Brasil Central, cujos objetivos se centraram na integração rodoviária da região com o Sudeste do País. Dentro do mesmo ideário desenvolvimentista, em 1967 foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, que veio substituir a referida Fundação e que, até 1973, também deu prioridade à orientação de uma política rodoviária de *eixos de penetração*, voltada para a "integração" e o escoamento da produção, ligando a Região a São Paulo.

Como resultado desse processo, observando-se um mapa rodoviário, é possível verificar a forma de um leque, partindo de São Paulo, em direção ao interior, ao mesmo tempo em que os principais eixos, no Centro-Oeste, pouco se articulam entre si. São eles: a Belém-PA/Brasília-DF (BR-153); Campo Grande-MS/Cuiabá-MT/ Santarém-PA (BR-163); a Cuiabá-MT/Porto Velho-RO (BR-364), que abre a ligação com a Transamazônica, pelo Norte de Mato Grosso; a Três Lagoas/Jataí/Aragarças/Altamira (BR-158) e, ainda a BR-174 e a BR-242, que é seqüência da BR-080, entre outras.

Segundo Diniz & Lemos (1990), o salto rodoviário a que foi submetido o interior do País, nos anos sessenta e setenta, teve papel fundamental para a integração do mercado nacional, estabelecendo o elo de ligação entre o Norte-Sul e o Leste-Oeste.

O *espaço mato-grossense*, até fins dos anos de 1960, embora sua parte austral já estivesse incorporada ao processo produtivo como extensão do Sudeste, assumiu - mais do que uma efetiva incorporação econômico-territorial à dinâmica da economia nacional - o papel de abertura de *fronteiras*[54], para absorção de "excedentes populacionais" de outras partes do País. Essa função fica evidente no discurso proferido na cerimônia de posse do primeiro Superintendente da SUDECO :

> *Deverão ser deslocados para o Oeste os excedentes de população nordestina, não num movimento desordenado como o foi o processo extrativo da borracha, como se procedeu durante a última guerra, numa atividade dispersiva pela selva amazônica, em que o homem, na atividade extrativa nômade, ali não se fixou (...) mas numa atividade ordenada e de trabalho, numa programação dirigida, capaz de trazer esses contigentes humanos, integrando-os no processo de desenvolvimento nacional, fixando-*

[54] Nesse caso específico do texto, o conceito *fronteira* incorporou o sentido presente nos textos da SUDECO, bem como nos discursos de Governo da época. Trata-se de áreas consideradas "vazias", sem propriedade (títulos) e, portanto, não incorporadas ao processo de desenvolvimento do capital, devendo ser incorporadas ao processo produtivo como "fronteira econômica", dado o papel que a Região assumiu no projeto nacional como produtora de produtos agropecuários e de exportação.

> *os, através da propriedade da terra, o que permitirá a arrancada para o início do desenvolvimento intenso das regiões Centro-Oeste e Amazônica.* (grifo nosso) [55]

Analisando a temática da ocupação do Centro-Oeste, Duarte (1989, p.17) afirma :

> *As transformações espaciais não ocorreram na Região como um todo. Ficaram restritas às áreas limítrofes, ao espaço hegemônico do processo capitalista, isto é, ao Sudeste. (...) No final da década de 60, apesar da interiorização do povoamento, do crescimento demográfico e da anexação de novos espaços ao processo produtivo, a Região Centro-Oeste ainda não era uma região consolidada no desenvolvimento capitalista nacional. A região era conceituada como um espaço de transição entre o desenvolvimento capitalista consolidado no Sudeste e a emergente fronteira de recursos da Amazônia.*

O conceito de *"espaço de transição"*, na forma apontada pelo autor, é geopolítico, pois está vinculado ao domínio e consolidação das fronteiras políticas[56] (fator essencial para atrair capitais, principalmente das multinacionais), apresentando-se, também, em passagens dos discursos proferidos pelo Ministro do Interior e pelo Superintendente da SUDECO; já que, para atingir os "recursos amazônicos", era necessário conquistar o Oeste, mesmo sendo considerado um desafio, principalmente, no tocante as áreas de cerrado. Vejam-se estes excertos:

> *A SUDECO veio complementar os organismos regionais (...) permitindo que, através do desenvolvimento harmônico das diversas regiões, o Brasil se integre em si mesmo e a Amazônia seja conquistada, num processo racional e progressivo.*[57]

> *À SUDECO caberá relevante papel na integração do Centro-Oeste como instrumento positivo para o deslocamento das fronteiras econômicas do País, que devem coincidir com as linhas demarcatórias da soberania política Nacional.*[58]

As transformações ocorridas na economia brasileira entre 1950 e 1980, - principalmente com a expansão industrial e a intensificação da urbanização no Sudeste -, o

---

[55] Discurso de posse do engenheiro Sebastião Dante de Camargo Júnior, como primeiro Superintendente da SUDECO. In: MINTER/SUDECO. *Integração Nacional: Discursos e Conferências.* Brasília (DF), 25/01/1968.

[56] Aqui, consideramos o conceito de Magnoli (1986, p.10) : *Fronteiras são a delimitação espacial do Estado, a sua evidência territorial.*

[57] Discurso de posse do Superintendente Camargo Júnior. In : MINTER/SUDECO (25.01.1968, p.17).

[58] Discurso proferido pelo General Affonso Lima, Ministro do Interior, na instalação da SUDECO. In : MINTER/SUDECO (25.01.1968, p. 24).

que já nos referimos, modificaram a participação da região Centro-Oeste e, especialmente, do *espaço mato-grossense* na divisão territorial do trabalho.

O então Mato Grosso constituiu-se e consolidou-se (no dizer da SUDECO) como *Fronteira Agrícola*[59] do País, sendo considerado como *fronteira* de recursos com grande potencialidade, o que, na prática, apresentava duplo papel, *de povoamento e de crescimento econômico*, através da instalação de áreas-programas, diretamente vinculadas técnica e financeiramente ao Governo Federal, via SUDECO, estando suas diretrizes centradas nas metas de "Integração Nacional" do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).[60]

No contexto dos planos de avanço da *fronteira agrícola*, atrelado à política de expansão e interligação rodoviária[61], foi criado o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE)[62] com o objetivo de viabilizar a circulação das mercadorias, do capital e das pessoas (Mapa 7). Veja-se os objetivos do Programa, publicados em diferentes documentos:

> *O (...) PRODOESTE – objetiva expandir a fronteira agrícola do País, tendo sua execução prevista para o triênio 1972/1974. Além da implantação e pavimentação da rede tronco, contempla a abertura de ampla rede de vicinais, a industrialização de matéria-prima local, o aprimoramento da pecuária e o aumento das exportações.*[63]

---

[59] A SUDECO, utilizou o conceito *fronteira agrícola* para descrever o avanço do capital no Centro-Oeste – considerado um "vazio demográfico". Nessa linha, a fronteira agrícola está ligada à incorporação de novas áreas para introdução da atividade agrícola para produção comercial de alimentos. Acreditamos que, na situação apontada, seria mais apropriado o uso de *fronteira econômica* na forma apontada por Martins (1981), já que, em 1975, quando da programação da SUDECO, muitas áreas já estavam incorporadas à economia nacional; é o caso do Sul do então Mato Grosso. Mesmo no Norte, onde os projetos de colonização se instalaram, a preocupação voltava-se para a exploração da madeira, dos minérios, apresentando escassa produção agrícola. Além disso, a expansão da soja, nos anos de 1980, instalou-se sobre essa configuração espacial já existente, transformando e consolidando uma outra, calcada, principalmente, na monocultura e na agroindustrialização.

[60] No caso específico do Norte de MT é preciso lembrar da participação da SUDAM, já que fazia parte, tanto da jurisdição da SUDECO, como da Amazônia Legal e, portanto, da SUDAM. Em função disso, foram contemplados com os programas de incentivos fiscais proporcionados por essa Superintendência, bem como com os financiamentos do Banco da Amazônia. Essa situação é evidente face aos projetos colonizadores instalados, tanto os oficiais, como os privados e que deram origem a uma estrutura fundiária extremamente excludente e conflituosa, pelo próprio conceito de "vazio" considerado. Formaram-se várias cidades originadas dessas colonizadoras que, segundo Oliveira,A. U. (1987), constituíam-se em verdadeiros feudos no Norte mato-grossense.

[61] O documento da CIBPU *Plano de industrialização regional: alguns aspectos da economia do Estado de Mato Grosso e seleção de pólos de desenvolvimento*. São Paulo, 1964 aponta que o sistema rodoviário mato-grossense, em 1963, tinha 19.315 km de extensão, 3,6% da rede rodoviária nacional. Isso, relativamente à sua população representava 15,7 km para cada 1000 km² de extensão territorial e 180,9 km para cada 10.000 habitantes.

[62] Criado pelo Decreto-Lei nº 1.192, de 08/11/1971.

[63] MINTER/SUDECO. *Programa rodoviário complementar – Região Centro-Oeste*. Brasília, 1974. Relatório Intermediário (p.3/3).

> *As estradas do Plano de Integração Nacional e do PRODOESTE, tendem a integrar cada vez mais o Centro-Oeste, consolidando as ligações já existentes com o Sul e abrindo mercados alternativos para as demais regiões brasileiras, como por exemplo, para o Nordeste, através da BR-020.*[64]

> *(...) o PRODOESTE envolve o Sul de Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal, visando a construção de uma rede rodoviária básica, conjugada com um sistema de estradas vicinais. Há também a meta de erguer uma rede de silos, armazéns, usina de beneficiamento e frigoríficos, além de realização de obras de saneamento geral, retificação de cursos d´agua e recuperação de terras.*[65]

Segundo o Dr. Sebastião Aroldo Kastrup[66] - Secretário de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Mato Grosso - o PRODOESTE tinha previsto investimentos de Cr$650 milhões (US$106 milhões), dos quais Cr$460 milhões (US$73,5 milhões) seriam destinados à pavimentação de estradas.

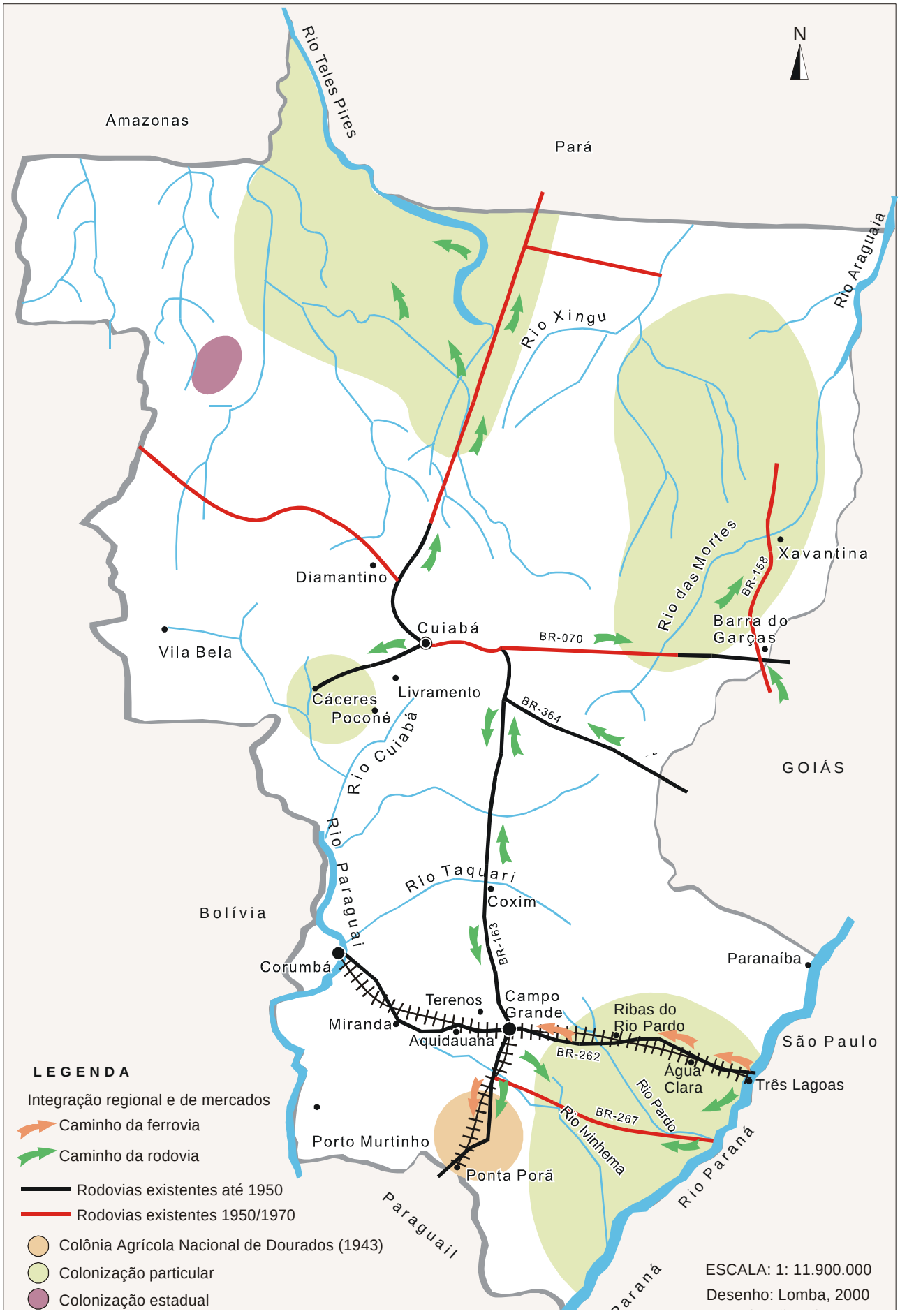
A rede abrangida por esse Programa, no antigo Mato Grosso, atingiu 3 mil km de extensão. Na verdade, os diferentes documentos apresentam números controversos, mas seriam 1.988 km de novas rodovias *pavimentadas* e a implantação ou melhoria em mais 2.849 km de vias, garantindo ligações de Cuiabá-MT até Campo Grande-MT (706 km); de Campo Grande para Aquidauana (MT), chegando a Corumbá (MT), fronteira com a Bolívia (422 km); de Cuiabá, no sentido de Goiânia-GO, BR-070 (530 km); de Brasília-DF para Cuiabá (940 km); de Campo Grande até Rio Brilhante-MT, chegando até Dourados-MT e Ponta Porã-MT, na fronteira com o Paraguai (339 km), além de Dourados até a divisa com o Paraná, devendo chegar até Paranavaí-PR (304 km).

---

[64] MINTER/SUDECO. *Estudo de energia elétrica do Centro-Oeste 1972/1990.* Brasília, 1972.v.1-7.
[65] MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *RODOVIA.* nº 303, Brasília, mai/jun 1973, p.52.
[66] KASTRUP, S. A "Os projetos do Estado de Mato Grosso na Integração da Região Centro-Oeste" In : GOIÁS, Estado de. Secretaria de Educação e Cultura. *Iº Seminário de Estudos da Região Centro-Oeste*. Goiânia, 10 a 14 de set. 1973, p. 83.

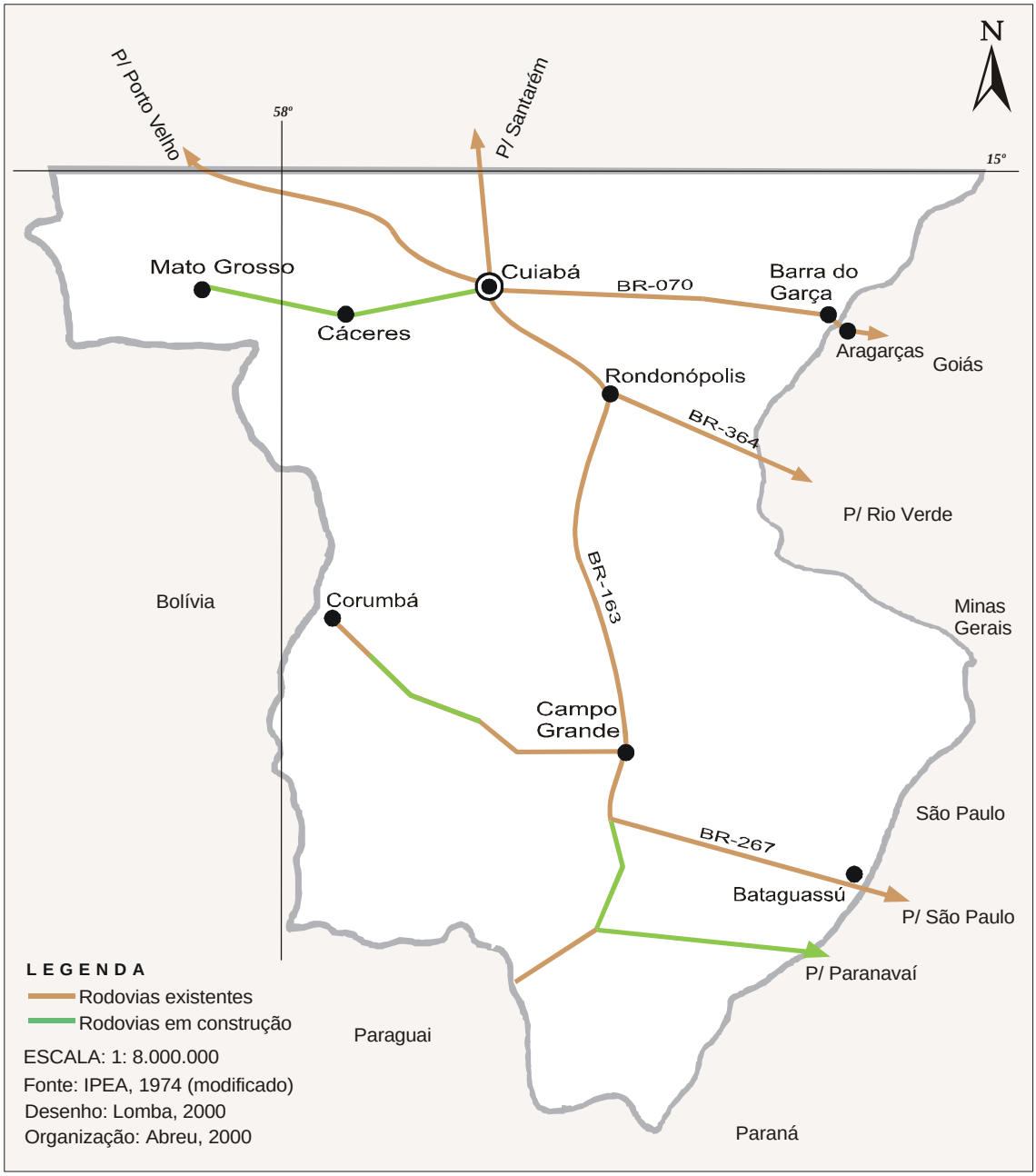
Mapa - 06

## *Espaço Mato-Grossense* - fatores de ocupação 1930-1970



**Mapa - 07**

## PRODOESTE - Rede rodoviária básica no Mato Grosso



Para termos idéia desse Programa, no início dos anos 70, pela primeira vez, o asfalto ligava Mato Grosso a São Paulo, interligando Campo Grande à rede rodoviária do Oeste paulista através da Ponte Maurício Joppert, sobre o rio Paraná, nos limites entre os municípios de Presidente Epitácio-SP e Bataguassu-MS. Em 1972, o documento "Estudo de energia elétrica do Centro-Oeste - 1972/1990", realizado pela SUDECO, apontava a entrega de 664 km da estrada BR-070, de um total de 993 km, no trecho Brasília/Cuiabá e, ainda, indicava para breve a conclusão da Brasília-DF/Cachimbo-PA, de 1.103 km, que se encontraria com a BR-163, a Cuiabá/Santarém, ainda em construção nesse período, interligando o Norte paraense com a capital federal.[67]

Segundo o Ministério dos Transportes, em 1973, dois anos após a implantação do PRODOESTE, foi possível estabelecer a primeira comunicação pavimentada entre Cuiabá-MT e todas as capitais brasileiras, de Porto Alegre-RS a Belém-PA, através do trecho da BR-452, entre Itumbiara-GO, no entroncamento com a BR-153, e Rio Verde-GO e de Jataí-GO para Rondonópolis-MT até Cuiabá-MT pela BR-364.

No *espaço mato-grossense*, o PRODOESTE estabeleceu como prioritárias as rodovias federais BR-364 (trecho Cuiabá/Rondonópolis/Jataí, com 410 km); BR-163 (trecho Rondonópolis/Campo Grande/Dourados, com 700 km); BR-262 (trecho Campo Grande/Aquidauana/Corumbá, com 423 km); BR-070/416 (trecho Barra do Garças/ Cuiabá/Cáceres/Mato Grosso, com 1.089 km) e a BR-376 (trecho Dourados/Paranavaí-PR, com 304 km), além de 798 km, que também faziam parte do PRODOESTE, de um total de 2.200 km de estradas vicinais previstas para serem construídas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Mato Grosso e que previam consumir, primeiramente, Cr$50 milhões (US$8,1 milhões), mediante financiamento do então BNDE, mas que, depois, já previam cerca de Cr$110 milhões (17,9 milhões), sendo Cr$28 milhões (US$4,5 milhões) do programa.

As vias de comunicação, sobretudo as rodovias, traçaram uma nova participação do Oeste brasileiro no cenário econômico nacional. Os núcleos urbanos expandiram-se em função das suas ligações com São Paulo, embora permanecessem sem conexão interna, na própria região. Nesse sentido, é possível destacar, no início dos anos de 70, Campo Grande e Cuiabá, *no espaço mato-grossense*, como centros coletores e distribuidores dos produtos que demandavam aos mercados paulistas, principalmente.

[67] Essas rodovias eram implantadas e entregues, porém não pavimentadas. No caso específico da Brasília-DF/Cachimbo-PA, boa parte dela, embora apontada em 1972 como em conclusão, "não saiu do papel".

No caso de Cuiabá, as ligações rodoviárias com a Amazônia mato-grossense e com os mercados consumidores contribuíram para o recebimento e distribuição dos produtos de extrativismo vegetal como borracha e poaia, bem como com a função de centro abastecedor da área de exploração de cassiterita, no vizinho Território de Rondônia.

Na área correspondente ao atual Mato Grosso do Sul, as alterações espaciais ocorreram nos anos de 1950 com a implantação de cafezais, seguida pela introdução da policultura com base na produção de arroz, feijão, milho, amendoim, nas áreas de mata, e pelo cultivo da soja, arroz e trigo, em terras de campos e cerrado, bem como de cria e engorda de rebanho de bovinos, nos anos 60 e 70.

Urge mencionar o município de Dourados, face à ampliação da produção agrícola do Sul do então Mato Grosso e de seu papel, já, como fornecedor de produtos alimentícios e matérias-primas para os centros importadores, principalmente São Paulo.

Tratava-se de uma reorganização da agricultura brasileira e, conseqüentemente, da agricultura do Sul mato-grossense, no sentido do avanço da *fronteira agrícola*, no dizer da SUDECO, mas que estava subordinado à indústria. Esse era um processo previsto, em 1971, na política de planejamento do Governo Federal e nas "Ações para a Agricultura e Abastecimento", tendo servido para orientar a programação da SUDECO.[68] Veja-se algumas das "Políticas de Ações" previstas e que demandaram intervenções da SUDECO (1971c, p.8):

> *(...) Realizar a expansão de áreas, principalmente através da ocupação de espaços vazios, no Centro-Oeste (na zona de "Cerrados"), no Norte e nos vales úmidos do Nordeste;*
> *(...) Transformar o Brasil em importante exportador de carne e outros produtos agrícolas não-tradicionais (...).*[69]

[68] O que é passível de verificação em documentação : MINTER/SUDECO. *Publicações técnicas*. Tomo I Brasília, 1971a. Este documento, de circulação exclusivamente interna na Superintendência tinha o objetivo de *agregar os técnicos e chefes administrativos nos trabalhos de elaboração e correção das informações e conceitos necessários ao planejamento do desenvolvimento regional* (p.6). Trata-se, pois, de realizar, a política regional, com base nas orientações de ação nacional.

[69] MINTER/SUDECO. *Publicações técnicas* : *revolução na agricultura e abastecimento (metas e bases).* Brasília, 1971c. Este documento previa ainda o aumento dos investimentos no setor agrícola através de incentivos financeiros e fiscais, que iam desde a isenção de impostos até uma política de crédito rural com baixas taxas de juros, política de preços mínimos e seguro agrícola. Isto, sem falar nos investimentos indiretos em pesquisa, assistência técnica ao produtor, investimentos e incentivos para a produção de herbicidas e insumos agrícolas (fertilizantes) e importação de máquinas agrícolas, objetivando elevar o número de tratores em operação. Previa, também, o investimento em rodovias e estradas rurais, para escoamento da produção, além de programas de eletrificação rural e de colonização nas áreas consideradas "vazias".

Assim, no então Mato Grosso, registrou-se, nesse período, a inovação do aproveitamento dos cerrados, com a pecuária de corte.

Nas terras do Norte mato-grossense, face aos interesses nacionais de produção, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste – PLADESCO/SUDECO –, que orientou a localização das treze áreas-programas, apontava, mesmo para aquelas consideradas "vazios" (áreas de incentivos*)* uma estratégia de colonização sustentada no binômio produção/eficiência, centrando-se na ocupação produtiva da *fronteira* e na proximidade dos eixos rodoviários, que iria favorecer principalmente as fazendas comerciais, que visavam ao crescimento da produção a curto prazo e à contribuição significativa para o crescimento do Produto Interno Bruto. Esse projeto vai contra os objetivos de consolidação de *fronteiras* indicados quando da posse do primeiro superintendente, que se baseavam na ocupação pela pequena propriedade e pelo agricultor descapitalizado.

Referimo-nos, agora, às outras formas de colonização, como a dirigida, por exemplo, que objetivava atrair pequenos proprietários do Sul do País para produzir alimentos e outros produtos para o mercado interno e para exportação. Esses projetos de colonização instalavam-se, preferencialmente, nos trechos de 100 km de largura em ambas as margens das rodovias federais de integração.

A instalação dos projetos de colonização próximos às rodovias logo começou a incomodar os empresários que instalaram suas madeireiras, seus garimpos, na Amazônia; nesse sentido, e talvez por isso, em 1973, a "colonização" como princípio de ocupação e povoamento deixa de apresentar-se como prioridade. Vejamos o pronunciamento do Ministro do Planejamento, na época :

> *Até aqui a Transamazônia deu ênfase à colonização, mas a necessidade de evitarmos uma ocupação predatória, com um conseqüente processo de desmatamento, e de promovermos a manutenção do equilíbrio ecológico, nos leva a convidar as grandes empresas a assumirem a tarefa de desenvolver esta região.*[70]

Segundo Castro et al.(1994, p.77), até 1978, o INCRA não havia implantado nenhum projeto de colonização oficial em Mato Grosso *e as grandes empresas dos setores agropecuário e mineral já ocupavam um grande espaço, beneficiadas pelo programa de crédito e incentivos fiscais, oferecidos às empresas na Amazônia. O INCRA apenas*

[70] Reis Velloso, J. P. "Discurso". In : *Planejamento e Desenvolvimento*, (3) 1973, 21-5.

*acompanhava os projetos de colonização privada.*[71] Contudo, não é possível esquecer do Projeto Iguatemi, no munícipio de mesmo nome, no atual Mato Grosso do Sul, onde o INCRA implantou o modelo de colonização dirigida que viria, inclusive a ser usado pelas colonizadoras particulares.

Evidenciamos, portanto, os privilégios ao empresário da grande propriedade, representada pela empresa rural, e do mercado externo, como finalidade última para destinar a produção.

Para efetivação desse propósito, já no início dos anos setenta, o Estado canalizou recursos para a agricultura e pecuária (inclusive em relação à pesquisa) e incentivou as exportações, fornecendo estímulos aos produtos com preços elevados no mercado externo, especialmente à soja, objetivando nitidamente substituir a agricultura diversificada e de subsistência pela agricultura comercial de exportação - a monocultura.[72]

No bojo da produção agrícola, cresceu, de um lado, a implantação das indústrias químicas, de máquinas e implementos agrícolas e, de outro lado, acelerou-se a modernização das indústrias de processamento de alimentos e de transformação de oleaginosas.[73]

O desencadeamento desse processo, segundo alguns autores, consolidar-se-ia no CAI - Complexo Agroindustrial -, composto por um conjunto indissociável de sujeitos representativos dos interesses das empresas multinacionais (de implementos agrícolas, tratores e defensivos agrícolas), dos empresários rurais que muitas vezes se

---

[71] Aqui, os autores afirmam que o alto custo dos projetos de colonização oficiais e a avaliação positiva dos projetos particulares levou o INCRA a implantar, em Mato Grosso, outras modalidades de colonização como os Projetos de Assentamento Conjunto – PACs, onde se reuniria os recursos e experiências do INCRA e das Cooperativas. São exemplos: Terranova (1978); Peixoto de Azevedo (1980); Ranchão (1980); Braço Sul (1981); Carlinda e Lucas do Rio Verde (1981); todos nas proximidades da BR 163, entre Cuiabá e o limite com o Pará.

[72] Essa idéia aparece como meta: *2.4 Desenvolvimento tecnológico do setor agrícola, objetivando a transformação da agricultura tradicional, bem como o fortalecimento da agricultura de mercado, em substituição à agricultura de subsistência.(...).* In : BRASIL, Governo do. Presidência da República. *Metas e Bases para a Ação de Governo.* Brasília, 1970. Isso porque, os anos 70 já apontam para uma industrialização que exige da agricultura nova forma de organização. Segundo Moreira, R. (1990, p.55) : *à monocultura cabe fornecer, com seus produtos de exportação, as divisas que cobrirão as despesas de importação de máquinas e equipamentos necessários à expansão das indústrias (...).*

[73] Nessa direção foi criada, em 1973, a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias), que se transformou na "garota propaganda" desse processo, pelo menos até meados dos anos oitenta, quando já começaram a ser divulgadas alternativas como o plantio direto e o controle natural de pragas, por exemplo. Além disso, foram implantados vários cursos de Agronomia e Medicina Veterinária, com o objetivo de fomentar a pesquisa agropecuária, bem como disseminar a necessidade de racionalização/modernização do setor e a utilização de técnicas, insumos e mecanização, veiculada pelas empresas multinacionais instaladas no País. A UFMS e a UFMT são exemplos desse processo, tendo a SUDECO, inclusive, patrocinado, no caso da UFMS, móveis e equipamentos para laboratórios para o curso de Agronomia, em Dourados-MS.

tornavam também industriais e ainda dos banqueiros, já que todas as transações de produção eram financiadas, e os preços, subsidiados. Esta seria uma das principais colunas de sustentação do processo de ampliação da participação do espaço oestino na economia nacional, bem como no processo de modernização da agricultura.[74]

O Estado, através da SUDECO, e o CAI mantém-se assim em plena sintonia para conduzir as transformações no perfil da agropecuária e na configuração espacial Sul mato-grossense, que se caracteriza como atrativa por apresentar vastas extensões de cerrados, planos e "desocupados", portanto com um grande potencial para a expansão dessa agricultura moderna .

A ocupação e intervenção na região Centro-Oeste fez parte de uma política nacional de racionalização da economia, no sentido de responder às necessidades do padrão de acumulação e valorização do capital tanto em âmbito externo, como interno.

Baseada na "tríplice aliança"[75], a agricultura necessitaria, cada vez mais, da indústria para obter muitos de seus meios de produção.

Ao Estado coube o papel de fornecer e administrar as condições necessárias à garantia da reprodução do capital e da sociedade, investindo em infra-estrutura - armazéns, rodovias, eletrificação etc - e oferecendo condições e recursos facilitados, como financiamentos a juros baixos e ampliação da rede oficial bancária.

Nesse processo, a SUDECO foi responsável, sozinha ou em parceria com outras instituições, pelos estudos e diagnósticos realizados, bem como pela indicação/orientação dos investimentos, através dos prognósticos elaborados.

Por outra via, segundo declaração do Senador Ramez Tebet (PMDB-MS) e ex-superintendente, ela exercia também a política de repasse de verbas, em que as Unidades Federativas disputavam recursos e consequentemente disputavam a nomeação do superintendente, que era um cargo político e de confiança do Poder Executivo. Relações presentes no processo, que, se não fazem parte dos diagnósticos, levantamentos e relatórios da Superintendência, estiveram presentes nas falas dos entrevistados e daqueles que se propuseram a dar informações, desde que não fossem identificados.

---

[74] Sobre essa temática ver: Brum (1988) e Silva (1992), dentre outros.
[75] Ver Evans (1979).

## 2.1 - A SUDECO como agente de Integração Nacional : o *espaço mato-grossense*

A criação e a instalação da SUDECO, assim como de suas congêneres, confirmam a existência de uma racionalidade dirigida e introduzida como pensamento ideológico dominante, e que é propagada, através de seus programas e planos.

A necessidade de instituir órgãos de planejamento – inclusive um Ministério do Planejamento, criado a partir do Golpe de 1964, e que se transforma, no Governo Geisel, em uma Secretaria vinculada ao gabinete da Presidência (a SEPLAN/PR) – demonstra a importância que a racionalização e os levantamentos dos chamados "recursos naturais e humanos" têm para o regime ditatorial instalado e para os setores empresariais que ele representava.

Trata-se de um projeto de incorporação de *novos* e *velhos* territórios às novas demandas do capitalismo mundial e das corporações multinacionais.

Criada pela Lei nº 5.365, de 01 de Dezembro de 1967, na gestão Costa e Silva, a SUDECO nasceu como uma entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior; tendo sido empossado o engenheiro Sebastião Dante de Camargo Júnior – primeiro superintendente - em 25 de janeiro de 1968.

De acordo com seu regulamento provisório, a SUDECO tinha várias atribuições, entre as quais :

1) a realização de programas, pesquisas e levantamentos do potencial econômico da região para efetivar as ações de curto e longo prazos;
2) a definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, com a fixação de pólos de crescimento capazes de promover o desenvolvimento das áreas vizinhas;
3) concentração de recursos em áreas selecionadas em função do seu potencial e da sua população;
4) adoção de política imigratória para a região; incentivo e amparo às atividades econômicas, principalmente no setor primário e serviços básicos;
5) coordenação e concentração da ação governamental nas tarefas de pesquisa, planejamento, implantação e expansão de infra-estrutura econômico-social, reservando à iniciativa privada as atividades agropecuárias, industriais, mercantis e de serviços básicos rentáveis;

6) a elaboração dos Planos Diretores Setoriais, o acompanhamento de sua execução e a promoção das revisões anuais, tendo em vista os resultados obtidos.

Segundo relatórios de 1967 e 1968, muitas dificuldades apresentaram-se para a instalação dessa Superintendência: 1º) a falta de pessoal técnico especializado e disponível na região para efetuar as ações de planejamento; 2º) questões políticas para definição da área de atuação[76] , 3º) o "imbróglio" em que se constituiu absorver a Fundação Brasil Central – *recebendo seu acervo patrimonial, recursos orçamentários e extra-orçamentários, bem como serviços* [77]- e 4º) por ter passado a gerir o patrimônio da Fundação Interestadual para o Desenvolvimento dos Vales Tocantins-Araguaia e Paraguai-Cuiabá (FIRTOP)[78], que deveria também ser integrada à SUDECO. Observem-se alguns trechos do relatório de 1968 sobre o desempenho da Superintendência:

> *Ao mesmo tempo (...) em que a SUDECO dava seus primeiros passos no sentido de organizar-se como autarquia federal, era chamada a incorporar duas entidades cujo patrimônio material constituído através de vários anos de projeção nacional, se dispersara ao longo da extensa área territorial.*
> *(...) Absorvendo, também, todo o pessoal das extintas Fundações, (...) ela que era, fundamentalmente, uma entidade cujos objetivos básicos se resumem no planejamento, coordenação e supervisão do desenvolvimento regional do Centro-Oeste, recebia para gerir, bens patrimoniais e material humano de características(...) diversas (...) que tinham como finalidade básica a execução de serviços, portanto de atividades-fim.*
> *(...) a SUDECO não dispunha de orçamentos, nem quadros de pessoal próprios, com que fazer face à complexidade dos seus programas, numa região desprovida de recursos técnicos da iniciativa privada. Teve, assim, em muitos casos, de desviar-se de sua linha programática para adotar, transitoriamente embora, a posição de órgão executor de serviços, usando mão-de-obra, material e verbas de que dispunha.*[79]

---

[76] O Relatório do Grupo de Trabalho de Implantação da SUDECO, que avaliou o Projeto de Lei n º13, de 1967 (Congresso Nacional), de sua criação, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, avaliou também as emendas e substitutivos propostos. Fica evidente, por exemplo, a tentativa de inserir Minas Gerais e o Distrito Federal, que inclusive foram rejeitados pelo Grupo de Trabalho e que, no "Relatório de atividades de 1968", também não consta como parte da área. Além disso, em nenhum momento o Grupo de Trabalho, ou mesmo emendas dos congressistas referiram-se ao Território de Rondônia. Assim, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº13, de 1967 (Congresso Nacional) apresentou os Estados de Mato Grosso e Goiás para compor a delimitação da área de atuação, em conformidade com o projeto original. A incorporação de Rondônia se dará pela Lei 5.457, (20/06/1968) e o DF, após estudos da SUDECO, juntamente com o IPEA e os Governos do DF, GO e MG, realizaram uma série de pesquisas sobre a área de influência de Brasília, com vistas a um programa complementar ao POLOCENTRO, visando a integração da região periférica do DF no processo de desenvolvimento regional. Portanto, a inserção do DF se deu através da Exposição de Motivos nº 04 - Conselho de Desenvolvimento Econômico, 29/01/1975 -, aprovada pela Presidência da República em 03/02/1975.

[77] MINTER/SUDECO. *Relatório de Atividades 1968.* Brasília, s.d. p.2.

[78] Através da Portaria de 20/02/1968, publicada no Diário Oficial da União de 22/02/1968.

[79] MINTER/SUDECO. *Relatório de Atividades, 1968*. Brasília, s.d., p.2.

Dentro dessa situação inicial de acomodação de funções dos órgãos de planejamento que a precederam e, portanto, de mudança de finalidade, em 1968, a SUDECO incorporava o Plano Rodoviário Nacional como prioridade, considerando necessária a integração do Centro-Oeste aos sistemas de transporte do País; iniciava e promovia estudos visando à exploração da bacia carbonífera de Carolina/MA (na bacia do rio Tocantins), por conta dos estudos iniciados pela FIRTOP; prosseguia com os trabalhos de pesquisa e mapeamento geológico em Goiás (Uruaçu e Niquelândia, entre outros), onde havia já a constatação de ocorrências de afloramentos de minérios (blenda, galena e apatita); iniciava o levantamento da produção agrícola da região, propondo-se a implantar um núcleo piloto de produção de sementes selecionadas em Vila Xavantina, onde ficava a sede da Fundação.

Além disso, a SUDECO assumiu três unidades hospitalares, em Aragarças-MT (com capacidade para 72 leitos); em Xavantina-MT (com capacidade para 30 leitos); na Ilha do Bananal-GO (com capacidade para 20 leitos) e cuja administração passou para a FUNAI, mediante convênio. Mantinha também escolas em funcionamento normal em Aragarças, em Vila Sonhos, em Xavantina, em Gurupi e em Piranhas, totalizando 1850 alunos e 55 professores[80], além de fornecer as refeições/merendas de acordo com convênio firmado com a Campanha Nacional de Alimentação.[81]

Essas atividades - os hospitais e as escolas - eram mantidas com recursos do MINTER, repassados para e pela SUDECO. O que estava posto dentro das suas finalidades originais era a proposta de transformar o Ginásio 31 de Março, de Aragarças-MT em escola profissionalizante para fornecer mão-de-obra à região, contemplando os objetivos de orientação para o trabalho do Governo Federal, que viria a aparecer no seu "Regulamento Provisório"[82] e, depois, em ações da Superintendência para os anos 70 – *adequação às exigências do processo de desenvolvimento*[83].

---

[80] (...) *zona desprovida de recursos outros que não sejam aqueles que o Ministério do Interior lhes dá, através da SUDECO*. MINTER/SUDECO. *ibid.* s.d., p.5.

[81] *Em 1968, foram servidas nos diversos estabelecimentos de ensino mantidos pela SUDECO, o total de 123.000 refeições, de acordo com o convênio firmado(...).* MINTER/SUDECO. *Ibid*. s.d., p. 5.

[82] MINTER/SUDECO. *Legislação da SUDECO . DIDOB.* Brasília, set/1980, p.46-61.

[83] Portaria nº 0114, de 04/09/1970. Criação da Coordenação do Programa de Desenvolvimento Comunitário. In : MINTER/SUDECO. *Publicações técnicas: desenvolvimento de comunidade e os aspectos sociais do desenvolvimento da região Centro-Oeste*. Tomo II. Brasília, 1971, p.2.

A despeito da problemática de sua instalação, a Superintendência tinha, como já assinalamos, competência para elaborar os planos de desenvolvimento da Região Centro-Oeste e os seus planos diretores setoriais, cujas ações estavam diretamente vinculadas à política de desenvolvimento do Governo Federal[84] e fundamentadas na discussão da correção dos focos de disparidades regionais e sociais.

Nessa linha encaminha-se a fala do Superintendente Camargo Júnior, embasado que está na ideologia da distribuição da renda regional a partir do *crescimento do bolo* - teoria amplamente defendida por governantes daquele período:

> *O objetivo básico do desenvolvimento econômico é conseguir o bem comum e a distribuição equitativa dos frutos da produção. E isso exige que os investimentos públicos não sejam feitos apenas nas áreas mais desenvolvidas e produtivas, mas também, naquelas que representam potencialidade econômica, para que, com seu desenvolvimento, se elimine a disparidade entre as diversas regiões do País.*[85]

Cabiam à SUDECO, portanto, os levantamentos potenciais e os estudos pertinentes à elaboração de uma programação de ações a serem realizadas em pólos de desenvolvimento definidos, para *induzir o crescimento de áreas vizinhas diante dos escassos recursos disponíveis e maior eficácia dos dispêndios*[86].

Seria seu papel também desenvolver a atividade agropecuária com vistas à exportação, bem como absorver os excedentes de população interna, principalmente de nordestinos, atuando inclusive nas políticas de atração de imigrantes (de colonização) com vistas à fixação de população em áreas consideradas "despovoadas" - como é o *espaço mato-grossense*, notadamente em sua parte Norte. [87]

---

[84] A SUDECO foi criada nos objetivos do PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento - que eram : I- criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada grande região; II- a inserção desse processo dentro de uma linha de integração nacional, com vistas à relativa diferenciação econômica de cada região e à formação de um mercado nacional integrado.

[85] MINTER/SUDECO (25.01.1968, p.32).

[86] MINTER/SUDECO (25.01.1968, p.25).

[87] A idéia de *transferir população* do Nordeste para o Centro-Oeste e depois para a Amazônia está presente nas falas do Ministro do Interior, do Superintendente e do Presidente da República Costa e Silva (25.01.1968) e reflete, além do desrespeito ao direito do cidadão de permanecer no "seu lugar" com dignidade, uma impropriedade na análise da problemática da pobreza do nordestino, vinculada que está à estrutura agrária do País. Tanto é que se reproduziu também na Amazônia e no Oeste brasileiro. É presente, também na obra de Góis (1969); que narra a sua viagem de repórter pela Amazônia, entrevistando os habitantes da floresta, os empresários e contando suas histórias. Fala das colonizadoras particulares e das espontâneas, sempre às margens das rodovias, demonstrando o quanto a sociedade, os políticos e os empresários eram defensores da política de penetração rodoviária e integração do território meridional amazônico. Apenas os índios eram contrários a essa idéia e ação. Discorre sobre a instalação das fazendas de criação de gado no noroeste mato-grossense, resultado dessas colonizadoras privadas e da rodovia Brasília-

A base teórica para a formulação da programação foi a da teoria dos pólos de desenvolvimento - que estudiosos de Geografia Regional no Brasil, como Andrade (1977 e 1987), também incorporaram -, face às influências francesas do *Aménagement du territoire*, considerado *como arma utilizada para fazer a prospectiva, indicando quais os caminhos que devem ser trilhados para atingir em uma data não muito próxima as metas que desejamos e podemos alcançar*.[88]

Essas formulações teóricas que, pós-II Guerra Mundial, se instalam e se fortalecem na Europa, principalmente na França[89], 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 às 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.

Segundo Andrade (1977, p.12), é

> *(...) não apenas da ação de políticos e administradores, mas também da ação dos cientistas, da conjugação dos esforços dos técnicos das especificidades mais diversas – geógrafos, economistas, sociólogos, engenheiros, arquitetos, médicos sanitaristas, antropólogos etc. – que depende a aceleração do desenvolvimento de nosso País. E o* ***aménagement du territoire*** *aproximando técnicos e conhecimentos é (...) uma grande arma na luta pelo crescimento econômico harmônico, pelo desenvolvimento.*

Tais discussões encaixam-se plenamente no que veio a se tornar o discurso de sustentação da SUDECO e suas congêneres, ainda que o planejamento, enquanto instrumento de ação de desenvolvimento, remonte a períodos anteriores. Parte da área de jurisdição da Superintendência, conforme salientamos, já fora contemplada com políticas de planejamento de outras instituições, como a citada Fundação Brasil Central (FBC), que existia desde 1943; a CIBPU[90] - Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai -, de

---

Acre, mas principalmente dos incentivos fiscais, via SUDAM, que os empresários "paulistas" sabiam aproveitar. (p.47-63)

[88] Andrade (1977, p. 12).

[89] Na Economia, podemos citar Perroux; na Geografia, Pierre George; Jean Tricart; Rochefort, entre outros.

[90] A CIBPU contribuiu com vários levantamentos e estudos relativos a sua área de interesse, definida pelo limite das bacias dos rios Paraná e Uruguai. Esses estudos múltiplos voltaram-se, principalmente, para pesquisas sobre os rios, ao que tudo indica, com uma preocupação para o aproveitamento energético. Sobre essa questão, consultar Gardin (1998).

1954; o PVEFRSP - Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País -, criado em 1956, e a SUDESUL - Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste-, criada em Fevereiro de 1967.[91]

Trata-se, do processo de internalização do *desenvolvimento* como crescimento econômico e *planejamento* como uma rede racional de ações isentas de intenções político-ideológicas (ainda que houvesse quem declarasse e declare motivos ideológicos, como é o caso do General Golbery da Costa e Silva). Esse é o pensamento que perpassa todos os governos militares. O conceito de desenvolvimento elaborado está voltado para o problema da superação do subdesenvolvimento – eliminação da pobreza e da fome – através da autodeterminação nacional (luta contra os opressores) em torno do parâmetro nação, na proposição de um capitalismo autônomo. Mas, segundo Covre (1983, p.12), esse conceito não dá conta da realidade :

> *(...) desenvolvimento, primeiramente, diz respeito ao desenvolvimento do modo capitalista de produção (...) e, mais particularmente, ao desenvolvimento capitalista brasileiro que tem sua especificidade histórica, dentro da realização intersocietária do modo de produção capitalista.*

Concordamos com a assertiva, que é elucidativa para se compreender a inserção do Centro-Oeste brasileiro e do *espaço mato-grossense* como estratégicos no contexto das prioridades nacionais, já nos anos sessenta.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), lançado em 1971, para o período de 1972-74, pelo seu objetivo de ampliação do mercado nacional, criou programas que direta ou indiretamente atingiram o *espaço mato-grossense*. São exemplos significativos o *Plano de Integração Nacional* (PIN), que forneceu recursos e incentivos fiscais[92] para a Amazônia Legal, abrangendo o então Território de Rondônia e a porção Norte das Unidades Federativas de Goiás e Mato Grosso (respectivamente Tocantins e

---

[91] A SUDESUL inicialmente contemplava municípios do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e parte sudoeste do então Mato Grosso. Posteriormente, teve alteração no seu artigo 2º, modificando a sua área de jurisdição, ficando apenas o Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, passando a denominar-se Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL).

[92] A política de incentivos fiscais foi oferecida preferencialmente aos empresários que investissem no Nordeste e na Amazônia Legal (o que inclui a área do atual MT), onde parcelas substanciais do Imposto de Renda, devido pelas empresas instaladas em qualquer parte do País, deixavam de ser recolhidas se fossem aplicadas em projetos específicos coordenados pela SUDAM e pela SUDENE. Góis (1969) atesta que, na Amazônia foram oferecidos incentivos de até 50% para os empresários "de fora", o que gerou protestos, principalmente contra os "paulistas", que em sua maioria vinham atraídos pelos incentivos, mas que eram acusados de utilizar o recurso na empresa de origem, distante da Amazônia. Essas denúncias deram-se,

Mato Grosso, nos dias atuais), estabelecendo os eixos de integração (Transamazônica e Cuiabá-Santarém) e o *Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste* (PRODOESTE*),* que estava voltado, principalmente, para a ampliação da rede rodoviária regional.[93]

Essas ações faziam parte de um conjunto de ***realizações nacionais*** para o período de 1972/74 que, do ponto de vista da integração regional, elencava como ***realização*** os papéis que cabiam ao Centro-Oeste e à Amazônia*:*

> *VIII - Realização de Estratégia Regional para efetivar a* ***Integração Nacional****. Ao mesmo tempo em que se consolida o núcleo desenvolvido do Centro-Sul, até com a criação de regiões metropolitanas, (...) construção da estrutura integrada de indústria e tecnologia, implantar-se-ão novos pólos regionais, notadamente o agroindustrial do Sul, o industrial-agrícola do Nordeste e agropecuário no Planalto Central e Amazônia (...).* [94]

Trata-se, pois, de compreender que o princípio fundamental da política governamental de planificação econômica é a integração horizontal do território, o que se refletiu em políticas de consolidação das economias regionais no âmbito dos interesses do projeto nacional que, no dizer de Maimon, Baer & Geiger (1977), reforça a concentração e, por outro lado, amplia as desigualdades regionais.

Concordamos com os autores, na medida em que compreendemos também que o Projeto Nacional significava o fortalecimento do capital monopolista alicerçado na indústria multinacional, bem como na substituição da agricultura de subsistência, em favor da agricultura comercial, para, nesse sentido, ampliar o mercado nacional.

O projeto em questão agrega princípios e idéias que preservam "valores" do capitalismo (a propriedade privada, a livre concorrência) e também acata "valores" do socialismo, na medida em que aponta para as disparidades regionais, como a preocupação com a distribuição da renda e para o planejamento centralizado, por exemplo.

---

principalmente nos projetos agropecuários, em que a formação de pasto e do rebanho leva até mais de dois anos, tempo em que os recursos podiam ser, e eram, desviados.

[93] Com a criação do PRODOESTE, o DNER contratou o projeto de engenharia para pavimentação da ligação entre Cuiabá e Porto Velho, a BR-364. No entanto, até 1980 as obras de pavimentação no trecho desenvolveram-se apenas nos seus extremos, a cargo dos Batalhões de Engenharia e de Construção do Ministério do Exército, tendo sido reiniciado apenas em 1981, com a criação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), e com o financiamento do Banco Mundial, que levou o DNER a contratar, através de concorrência internacional, diversas empreiteiras, além da participação do Ministério do Exército. Essa obra foi inaugurada pelo então Presidente João Figueiredo em 13/09/84. Foram 1.442 km (Cuiabá-Porto Velho/BR 364) e recebeu o nome "Marechal Cândido Rondon".

[94] MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74*. Brasília : Diário Oficial da União, 17/Dez./1971, p.9.

Assim, o Poder Público seria o agente moderador, de modo a permitir o crescimento do PIB para "aumentar a renda" e redistribuí-la junto às camadas sociais. Nesse sentido, teriam papel importante os técnicos – capital humano – que compunham o quadro intelectual "responsável" pela justiça social, já que, em tese, possuíam a capacidade racional para planejar as ações econômicas, sociais, e encaminhar o Brasil para o chamado "capitalismo social" que se consolida na proposta do "Brasil-Potência".

O I PND teria, portanto, caráter normativo para as atividades governamentais e indicativo para as atividades do setor privado, de modo a estimular e orientar os empreendimentos privados nacionais e estrangeiros.

A consecução dessa política era justificada pelas disparidades regionais que eram tidas como fatores de "incômodo", tanto pela formação de uma massa de miseráveis que migravam pelo território "desordenadamente", principalmente em direção aos maiores centros urbanos, como pelos obstáculos que significavam para a atração de capitais e para a ampliação e consolidação de um mercado nacional.[95] Sob essas diretrizes agia o Governo:

> *O Governo Federal destinará às três regiões, no biênio 1973/1974, Cr$25,9 bilhões: Cr$17,3 bilhões para o Nordeste, Cr$5,5 bilhões para a Amazônia e Cr$3,1 bilhões para o Centro-Oeste, inclusive a região Geoeconômica de Brasília.* [96]

Os tecnocratas asseguravam que, na prática, em função da presença ou não de incentivos, capitais nacionais e estrangeiros se *orientariam* pelo caminho de uma estratégia nacional de desenvolvimento apontada pelos órgãos oficiais de planejamento. Isso, observamos, ocorreu.

Contudo, a prática demonstrou que foi o capital majoritariamente proveniente das corporações multinacionais que veio a definir os setores e, por vezes, a própria estratégia nacional de desenvolvimento. Não foi aleatoriamente que técnicos estadunidenses e posteriormente franceses foram inseridos nos órgãos de planejamento, para ensinar, inclusive, *como* e *onde* planejar. Nesse sentido, a SUDECO é um exemplo,

---

[95] Ver discurso do general Affonso Lima. In: MINTER/SUDECO. (25.01.1968, p.16).

[96] Reis Velloso, J. P. Desenvolvimento e grandeza do Brasil : a experiência econômica e social da revolução. In : *Planejamento e Desenvolvimento.* 1(1) Rio de Janeiro : IBGE, Jul. 1973. Trata-se de conferência proferida na ESG, onde faz um balanço do projeto econômico do governo. Em dólar os valores são respectivamente US$ 4,2 bilhões; US$2,8 bilhões; US$899 milhões; US$506 milhões.

pois tanto encaminhou funcionários para a França, como recebeu técnicos franceses para orientar trabalhos.[97]

Outro ponto importante a ser analisado é a idéia de distribuição de renda indireta, a partir de investimentos do Governo Federal em programas nacionais de educação, saúde, saneamento, habitação, nutrição; ou ainda, a partir da suplementação oferecida através do PIS/PASEP, do FUNRURAL, criado como fundo de aposentadoria do trabalhador rural, do PRONAN (Plano Nacional de Nutrição e Alimentação), do PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), da Central de Medicamentos (CEME), entre outros. Referimo-nos à idéia de que, os vários programas criados pelo Governo atenderiam e atuariam como suplementação da renda, incidindo na melhoria da qualidade de vida da população e nas disparidades regionais, principalmente a faixa *em condições de pobreza dentro da pobreza,* como apontou o Ministro Reis Velloso, em Washington.[98] Da mesma forma, a justificativa tem o respaldo na internalização e na legitimação do processo de internacionalização da economia brasileira. Trata-se do discurso das vantagens comparativas e da incorporação do *know-how* que seria possível com os capitais e investimentos estrangeiros.

Segundo Covre (1983), essa é a especificidade da chamada Tríplice Aliança no Brasil no contexto da etapa monopolista, na qual o Estado deveria ser capaz de: 1º ) preservar as relações internacionais e o alinhamento do País ao bloco ocidental; 2º) reproduzir essa coesão internacional, internamente; 3º) compor a mediação entre as classes.

A visão acerca da racionalidade e neutralidade do processo e da política de integração nacional é evidente, também, no pronunciamento do economista e Secretário Geral do Ministro do Planejamento, Vitule (1973, p.10), no Congresso de Economistas realizado em Bogotá-Venezuela:

> *(...) o modelo brasileiro de desenvolvimento tem em vista tanto a melhoria quantitativa dos índices de crescimento, como a "ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando todas as classes de rendas e regiões". A política do governo objetiva conseguir, de um lado, a melhoria na distribuição de renda no plano regional através de uma ocupação territorial ordenada que permita o melhor aproveitamento do seu espaço*

[97] É preciso que se diga que as missões americanas, desde os anos 40, freqüentaram os gabinetes dos governantes brasileiros. Além disso, no caso da SUDECO, as teorias de desenvolvimento utilizadas, principalmente pós-PLADESCO, demandaram formação teórica, o que se deu com o auxílio de convênios e intercâmbios com a França.

[98] Reis Velloso, J .P. "Estágio atual do desenvolvimento e suas projeções". In : *Planejamento e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Ano 1, nº6. Dez./1973.

> *físico e de outro, dentro de cada região, a elevação e mais justa distribuição de renda e a ampliação das oportunidades de avanço social.*
> *(...) Com esse objetivo foram concebidos os grandes programas de integração nacional.*

No contexto do I PND, a região Centro-Oeste não é diretamente mencionada para o processo de desenvolvimento do País, mas está inserida como território de ligação entre o Norte e o Sul, a partir de Brasília-DF e Cuiabá-MT, uma visão que já estava presente no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), daí a preocupação prioritária com os troncos rodoviários, enquanto fundamento básico da Integração Nacional. Em segundo lugar, aparecia a preocupação em conter a migração para Brasília, criando investimentos para *o entorno*, o que conduziu para a elaboração do Programa Região Geoeconômica de Brasília[99]. Em terceiro lugar, estavam os interesses em ampliar a exploração mineral e agropecuária, visando a produção para a indústria e para a exportação.

Tratava-se de promover o crescimento e a integração da economia nacional à internacional dentro dos moldes do capitalismo monopolista mundial. As exportações têm, assim, papel fundamental na geração de divisas e no equilíbrio da balança comercial, como coadjuvante da política de financiamento e endividamento externo. É o que encontramos na fala de Reis Velloso (dez.,1973, p.10) :

> *( ...) A opção essencial realizada é de procurar tirar proveito, agora, para tal modelo, do crescimento, da dimensão continental do País, da tecnologia, das estruturas empresariais poderosas, da suplementação de* ***know-how*** *e poupança externa. (...)O uso de qualquer um desses instrumentos ou fatores envolve seu próprio risco. Tal risco pode, entretanto, com inteligência, determinação e capacidade executiva, ser colocado sob o controle do poder nacional, num Governo que não pertence a classes, regiões ou grupos.*

Essa citação indica que o Projeto de Integração e Desenvolvimento Nacional funcionava em sintonia com o processo de desenvolvimento do capitalismo no nível mundial, cujo respaldo se encontra no I PND:

> *A par do esforço na área interna, cumpre à sociedade brasileira valer-se, para acelerar o crescimento, das oportunidades oferecidas pelo intercâmbio internacional, assim como pela oferta da poupança externa, com o fim de suplementar, por certo*

[99] Previsto no PRODOESTE e retomado pela SUDECO que o implantou e administrou, à partir de 1974, inclusive com uma linha de financiamento próprio (POLOBRASÍLIA).

> *período, a poupança interna. Impõe-se acelerar-se com tais recursos o processo de modernização do País, com aproveitamento de experiências de outras nações.*
> *Reafirma o Brasil, na sua estratégia econômica externa, a sua solidariedade com as nações em desenvolvimento, mantendo-se fiel ao conjunto de instituições do sistema interamericano, no empenho de acelerar o progresso da América Latina. Tudo será feito, por conseguinte, para consolidar os órgãos econômico-financeiros criados para aquele fim, tais como a CECLA, BID, ALALC e o CECON.*[100] (grifo nosso)

Desse modo, 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 equilíbrio da balança comercial – pensada a taxas anuais acima de 20% e que comportava manufaturados, minérios e produtos agrícolas não-tradicionais.

Para impulsionar a agricultura, bem como a exploração mineral, com vistas à exportação, o I PND previu uma política de incorporação de novas terras no Oeste e na Amazônia brasileira, que conduziu para estudos de viabilidade econômica das áreas úmidas do Pantanal Mato-Grossense e da bacia do Alto Paraguai, dos recursos da Mata Amazônica, bem como do Cerrado,[101] entre muitos outros.

Dados apresentados pelo Governo em um demonstrativo de "10 anos de desenvolvimento"[102] mostram que em 1967 o Brasil produzia 21.723.000 ton. de ferro e 1.300.000 ton. de manganês e exportava, respectivamente, 14.279.000 ton. e 542.000 ton. Em 1972, foram produzidas 39.000.000 ton. de ferro e 1.300.000 ton. de manganês, exportando-se, respectivamente 31.000.000 ton. e 1.100.000 ton. Esses números demonstram a existência de uma relativa política de exportação, empreendida principalmente a partir do I PND. Outros dados, contemplando os setores de agricultura e abastecimento também podem ser avaliados: tomando-se o ano de 1969 foram: 630.000 ton. de consumo de fertilizantes; 142.000 tratores; 4.153 km linhas de eletrificação rural e 02 centrais de abastecimento. Em 1972, respectivamente, já eram 1.746.000 ton. de consumo de fertilizantes; 193.000 tratores; 7.900 km de linhas de eletrificação rural e 07 centrais de abastecimento.

---

[100] BRASIL, Governo do. *I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND.* Brasília, 1971, p.33.
[101] Os primeiros estudos sobre a viabilidade econômica das áreas cobertas pelo cerrado brasileiro não foram realizados pela SUDECO, mas sim pelo IPEA/IPLAN no início dos anos 70, uma vez que a SUDECO ainda estava estruturando-se e com uma política voltada para o setor de circulação e transporte regional.
[102] *Planejamento e Desenvolvimento*. Ano 1, nº11. Maio, 1974, p. 59-61.

Tais informações podem somar-se ao fato de que o Governo Federal despendeu, respectivamente, em 1971, 1972 e 1973, Cr$ 690,9 (US$130.471.797,69); Cr$ 894,6 (US$150.956.712,57); e Cr$ 1.066,9 milhões (US$174.328.504,52)para o PIN; e, para o PRODOESTE, Cr$ 213,4 milhões (US$36.009.571,26) em 1972, e Cr$ 386,8 milhões (US$63.202.048,50) em 1973, recursos, na sua maior parte, direcionados para a construção das rodovias de ligação dos mercados regionais com a *área core* paulista e os portos.

Tais cifras evidenciam uma mudança no comportamento desses setores baseados no ideário da integração nacional, da modernização da agricultura para exportação e na consolidação de um mercado interno para as multinacionais produtoras de implementos e defensivos agrícolas. Denotam, também, transformações no *espaço mato-grossense*, que demandaram e incorporaram novas técnicas e práticas de trabalho, no campo e na cidade.

No comércio, por exemplo, foram incorporadas empresas de revendas de máquinas e implementos agrícolas, de automóveis, já que as rodovias vão surgindo e incorporando-se ao território; a ampliação da rede bancária também foi visível, bem como a chegada de profissionais e profissões que passaram a ser incorporadas no cotidiano da sociedade (como: médicos, dentistas, veterinários, agronômos, professores, gerentes de banco etc.), resultado da inserção de novos hábitos e fluxos, inclusive de pessoas – os imigrantes.

O que se verifica é a expansão e reprodução do capital espacialmente com base na importação de capitais e *know-how*, que passariam a consolidar uma "paisagem" mais moderna, com a incorporação de equipamentos e infra-estrutura. As rodovias cortam os *rincões* para viabilizar o transporte da produção, seguidas pelas carretas transportadoras de cargas e pelos migrantes, que chegam aos loteamentos traçados pelas empresas de colonização particulares e/ou oficiais, como colonos, ou aos núcleos urbanos criados ou fortalecidos; tudo situado às margens das rodovias. A produção rural assumiria novas técnicas e a vida no campo, novos costumes. Os núcleos urbanos teriam ampliados seus setores de serviços, reclamando cada vez mais infra-estrutura (e serviços) como: escolas, postos de saúde, hospitais, asfalto, energia elétrica, saneamento básico etc. Na contramão dessa *modernização*, as cidades absorveriam os contingentes populacionais resultantes do êxodo rural - uma contradição frente ao discurso propagandístico/ideológico de integração.

Referimo-nos à produção de uma nova territorialidade[103] que provoca reorientações no sentido da assimilação dos novos equipamentos, fluxos e ritmos instalados e controlados pelo capital industrial e pelas corporações multinacionais. É, segundo Goldenstein & Seabra (1982), o papel assumido, pela região Centro-Oeste, na divisão territorial do trabalho como produtora de produtos que interessam para à exportação, no sentido do equilíbrio da balança comercial, mas também, para o mercado interno.

## 2.2 - O Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste

O Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste **(**PLADESCO), foi o primeiro plano elaborado pela SUDECO a partir da realização de diagnósticos e prognósticos para uma programação de ações a serem realizados a longo e médio prazos, dentro das metas nacionais de expansão do mercado e de ampliação da produção de produtos não-tradicionais como, por exemplo, minérios, soja, para exportação.

Definidas as prioridades, o PLADESCO selecionou e delimitou *treze áreas-programas*[104] (Mapa 8), a partir da idealização e incorporação de uma política de concentração de recursos nessas áreas. Esses estudos acabaram por estimular os Programas Especiais, implementados pela SUDECO a partir do II PND, em 1974.

Os objetivos presentes no PLADESCO voltavam-se para: 1) elevar a participação do produto regional, na formação do PIB, de 3,3% para 5% até o fim dos anos 70, isso considerando que a população da região correspondia a apenas 5% da nacional; 2) melhorar a distribuição participativa entre os setores primário, secundário e terciário; e 3)

---

[103] Aqui está relacionada com a incorporação/exploração de novas terras pelo capital monopolista, que é mundial, mas que assume dinâmica própria no seu processo de ocupação e interiorização, no Brasil, através da política de integração nacional. Mantém-se a essência, que é a reprodução das relações de produção, baseadas na propriedade e na exploração do trabalho, (re)produzindo um espaço geográfico que é próprio às relações sociais impostas pelo capital, mas que congrega, ao mesmo tempo, as contradições inerentes nessas mesmas relações. Nesse sentido, no território (e na sua ocupação) estão embutidas relações de poder e domínio. Segundo Santos, M. (1994, p.110), no começo da história humana, a configuração territorial é simplesmente o conjunto dos complexos naturais. No seu processo histórico, a territorialidade passa a ser dada a partir das obras humanas.

[104] São elas : Ji-Paraná, Aripuanã, Peixoto, Xingu, Gurupi, Araguaína, Cáceres, Cuiabá/Rondonópolis; Corumbá, Campo Grande/Dourados, em terras mato-grossenses e Ceres/Anápolis, Rio Verde/Itumbiara, Paranã, em Goiás.

elevar a participação da indústria na formação do Produto Regional Bruto (PRB), de 5,5% para 10% até 1974.[105]

A idéia principal era eleger áreas, tanto potenciais como de estrangulamento, que pudessem exercer o papel de pólos de desenvolvimento[106], 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).

Estariam, portanto, as ações indicadas, em consonância com o ideário de desenvolvimento presente na programação nacional (Quadro 1), que passava pela idéia de que promovendo o  econômico, ampliar-se-ia o bem-estar e a distribuição da renda *per capita* regional e nacional. Contudo, avaliamos, o aumento do PIB, se indica crescimento econômico, não necessariamente significa distribuição da renda para a sociedade como um todo.

**Quadro 01**

**Compatibilização da programação regional em função da nacional – PLADESCO**

| PRIORIDADES NACIONAIS | PROGRAMAÇÃO REGIONAL | LOCALIZAÇÃO |
|---|---|---|
| 1-Integração nacional | 1- Incorporação de novas áreas de produção | <u>Área de incentivo</u><br>Ji-Paraná (em RO)<br>Aripuanã, Peixoto, Xingu e Cáceres ( em MT)<br>Gurupi e Araguaína (em GO) |
| 2- Migrações internas | 2- Fixação de populações e desenvolvimento urbano | <u>Área de fixação</u><br>Toda a região Centro-Oeste, principalmente Paranã (GO) |
| 3-Corredor de exportação | 3- Tecnificação da agropecuária<br>Industrialização da produção | <u>Área de exportação</u><br>Cuiabá-Rondonópolis, Corumbá e Campo Grande/Dourados (em MT)<br>Ceres-Anápolis e Rio Verde-Itumbiara (em GO) |

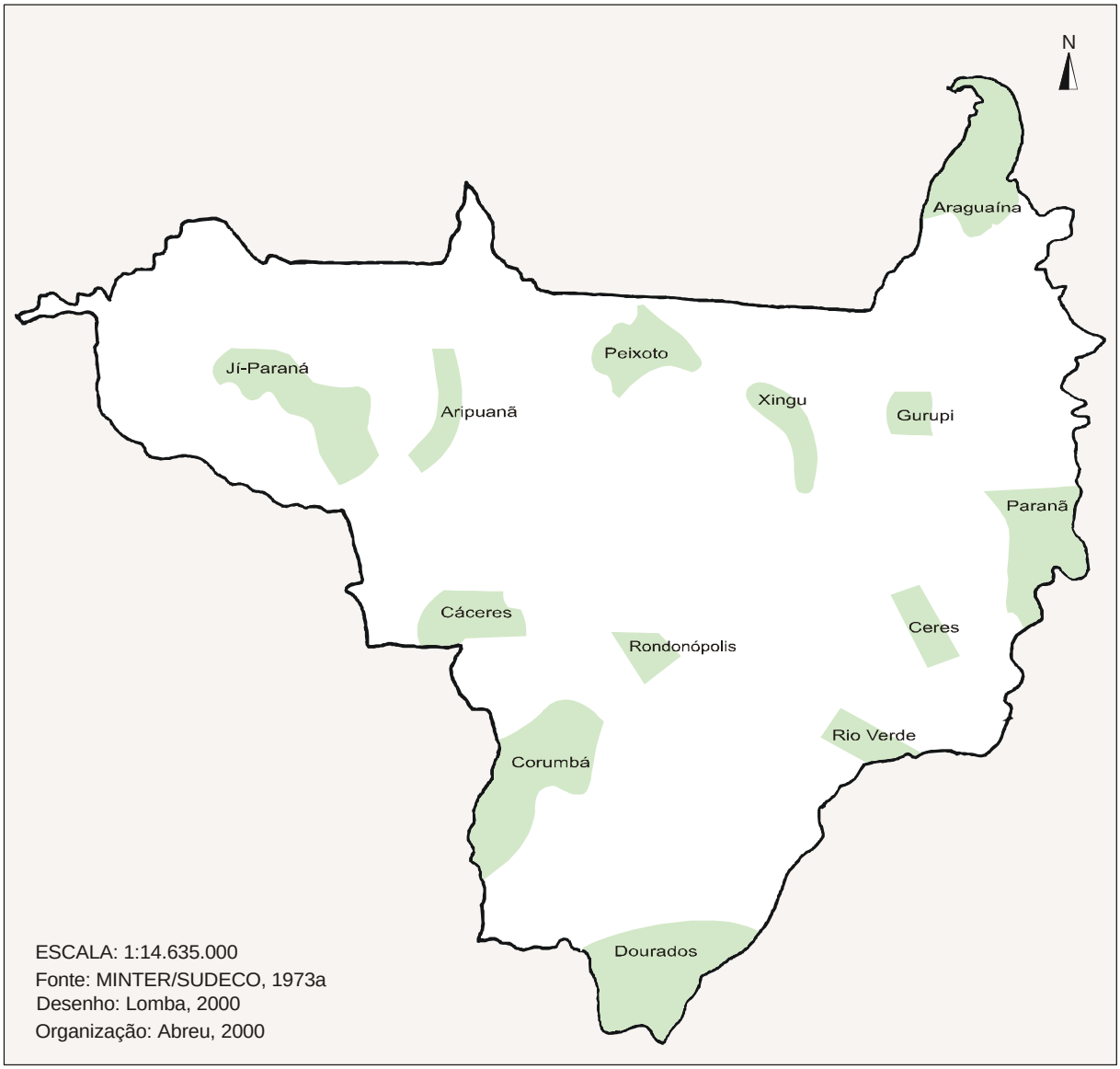
Fonte: MINTER/SUDECO (1973 a).

[105] As taxas de crescimento pretendidas estão vinculadas, entre outras ações, a incorporação de áreas "ainda não ocupadas" que seriam: Rondônia, Norte dos então estados de Mato Grosso e Goiás, além do aumento de produtividade em áreas ocupadas e de alto potencial, como é o caso do Pantanal e o Sul de Goiás e Mato Grosso.

[106] Ver  Perroux (1967).

**Mapa - 08**

## I PLADESCO - áreas selecionadas



Das treze áreas-programas identificadas, como se pode observar, sete estavam na chamada Área de incentivos, ao norte da região, das quais quatro no *espaço mato-grossense* (Aripuanã, Peixoto, Xingu e Cáceres). No contexto dessa programação regional de incorporação de novas áreas, trata-se de políticas de colonização atreladas à produção agrícola, mas também e principalmente de incentivos fiscais às grandes empresas de capital nacional ou internacional para se instalarem e ocuparem as terras do Norte. Eram incentivos viabilizados pela SUDAM e, com exceção de Cáceres, todas as demais foram beneficiadas.

Na área de exportação, formando os chamados Corredores de Exportação, estavam: Cuiabá/Rondonópolis, Corumbá e Campo Grande/Dourados, onde já se consolidara a atividade agropecuária para exportação - ainda que incipiente, do ponto de vista de sua participação nacional - com a incorporação de eixos de transportes que ligavam o *espaço mato-grossense* com os centros consumidores da produção regional.

Na área com objetivo de Fixação de População, o PLADESCO destacou Paranã, face ao entorno de Brasília, muito embora o prognóstico para toda a região Centro-Oeste fosse de fixação da população. (Mapa 9)

Ao referir-se ao PLADESCO, o Sr. Aguinaldo Lélis, ex-funcionário dessa superintendência e co-autor do Plano, falou com entusiasmo:

> *O PLADESCO foi o que mapeou, em termos de imagem, as áreas-programas, (...) naquela época você trabalhava com áreas-programas em função de escassez de recursos, tinha que concentrar para descentralizar. Uma das propostas do PLADESCO era essa, concentrar investimentos para descentralizar o desenvolvimento. (...) o Centro-Oeste nos anos 70 era um grande vazio, apesar de que Brasília já existia, já existiam esses 05 eixos rodoviários, todos eles Norte-Sul, (...) mas não tinha incremento de produção (...).*[107]

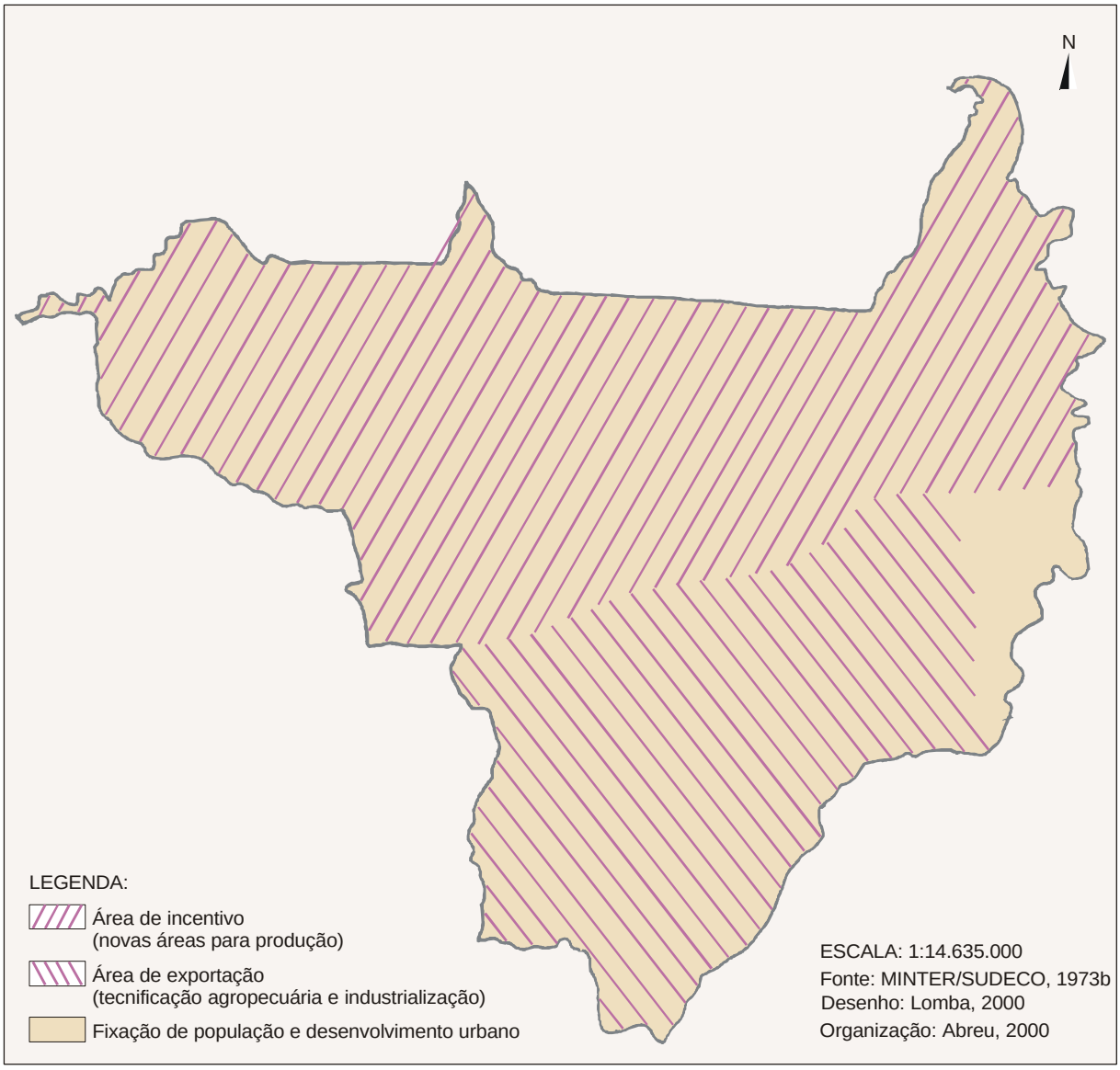
O que está posto na fala deste técnico reflete significativamente o sentido dos estudos e diagnósticos realizados pela SUDECO e que originaram o PLADESCO.

---

[107] Entrevista concedida em Brasília, 25/11/97. Aguinaldo Lélis ingressou na SUDECO em 1969, como desenhista, assumiu o Departamento de Desenvolvimento Urbano e chegou até o cargo de Superintendente Interino, fazendo a liquidação da SUDECO em 1991.

**Mapa - 09**

## I PLADESCO
## Compatibilização da programação regional com as prioridades nacionais



Partindo do conceito da região como um "vazio econômico e demográfico" e da política de *aménagement du territoire*, esses estudos traçaram um esmiuçado perfil das suas características. Localizaram os pontos de estrangulamento e principalmente os potenciais a partir dos quais - e de acordo com as linhas do I PND - foram delimitadas *áreas-programas*, nas quais se intensificaram os investimentos - *concentrar para descentralizar* - esperando criar, a partir dessas áreas, as chamadas economias de aglomeração.

O PLADESCO organizou, na região Centro-Oeste, o processo de avanço do capital, firmado na idéia de planejamento enquanto ação racional, global, sistemática e neutra, na qual o capital detém a primazia :

> *(...) haveria o planejamento de inspirar-se na ocupação racional do território e na dinamização coordenada das suas possibilidades de modo a promover o aproveitamento diversificado e distributivo de oportunidades, através de providências condizentes a alcançar, até o fim da década, objetivos bem definidos e dimensionados.*[108]

A estratégia de desenvolvimento definida por este Plano, em consonância com o I PND, vislumbrava *um crescimento a valores constantes à razão de 20% ao ano*[109]. Para tanto, selecionava as áreas-programas que se consolidariam, no II PND, com os Programas Especiais, no sentido da ampliação do mercado nacional para consumo dos produtos que a indústria, especialmente de capital monopolista, estava produzindo, além de fornecer infra-estrutura, incentivos fiscais e financiamentos a juros baixos e sem riscos. Direciona-se, assim, uma rede rodoviária regional e nacional em três sistemas fundamentais: de penetração, de apoio e alimentador (Quadro 2).

---

[108] MINTER/SUDECO. *Plano de desenvolvimento econômico-social do Centro-Oeste*. Brasília, 1973b, p.83.
[109] MINTER/SUDECO. (1973b , p. 83).

**Quadro 02**

**Programação rodoviária do PLADESCO**

| SISTEMA DE PENETRAÇÃO | SISTEMAS DE APOIO | SISTEMA ALIMENTADOR |
|---|---|---|
| Rodovias longitudinais:<br>Projetadas no sentido norte/sul | Rodovias transversais e diagonais:<br>Cortam a região no sentido dos paralelos e cruzam, muitas vezes com as de penetração. | Rodovias estaduais e vicinais:<br>Permitirão o fluxo de mercadorias das áreas produtoras ao mercado consumidor. |
| BR-163 – Cuiabá/Santarém<br><br>BR-364 – Cuiabá/Porto Velho<br><br>BR-174– Cáceres/Mato Grosso/ Vilhena/ Aripuanã/ Canumã<br><br>BR-158 – Barra do Garça/ Altamira | BR-070 – Cuiabá/Barra do Garça/ Aragarças/ Brasília<br><br>BR-080 – Brasília/Manaus (ligando-se a Belém/Brasília (BR-153) e depois à BR-163);<br><br>BR-242 – Ligar a Belém-Brasília, em (Gurupi-GO), à BR-163 (Porto Artur-MT), cruzando a BR-158 (grande parte do trecho coincide com a BR- 080) | Em geral, tratava-se de picadas feitas pelos colonos, ou, ainda pelo INCRA que haviam sido abertas para propiciar a circulação das famílias e das mercadorias até a estrada. Essas vias, que deveriam transformar-se em estradas, faziam parte do planejamento das UFs e municípios; nesse sentido demandavam programação nos vários níveis. |
| Recursos : PIN, PRODOESTE, FDPI | Recursos : PIN, PRODOESTE, FDPI, FDAE. | Recursos: Estadual e Municipal |

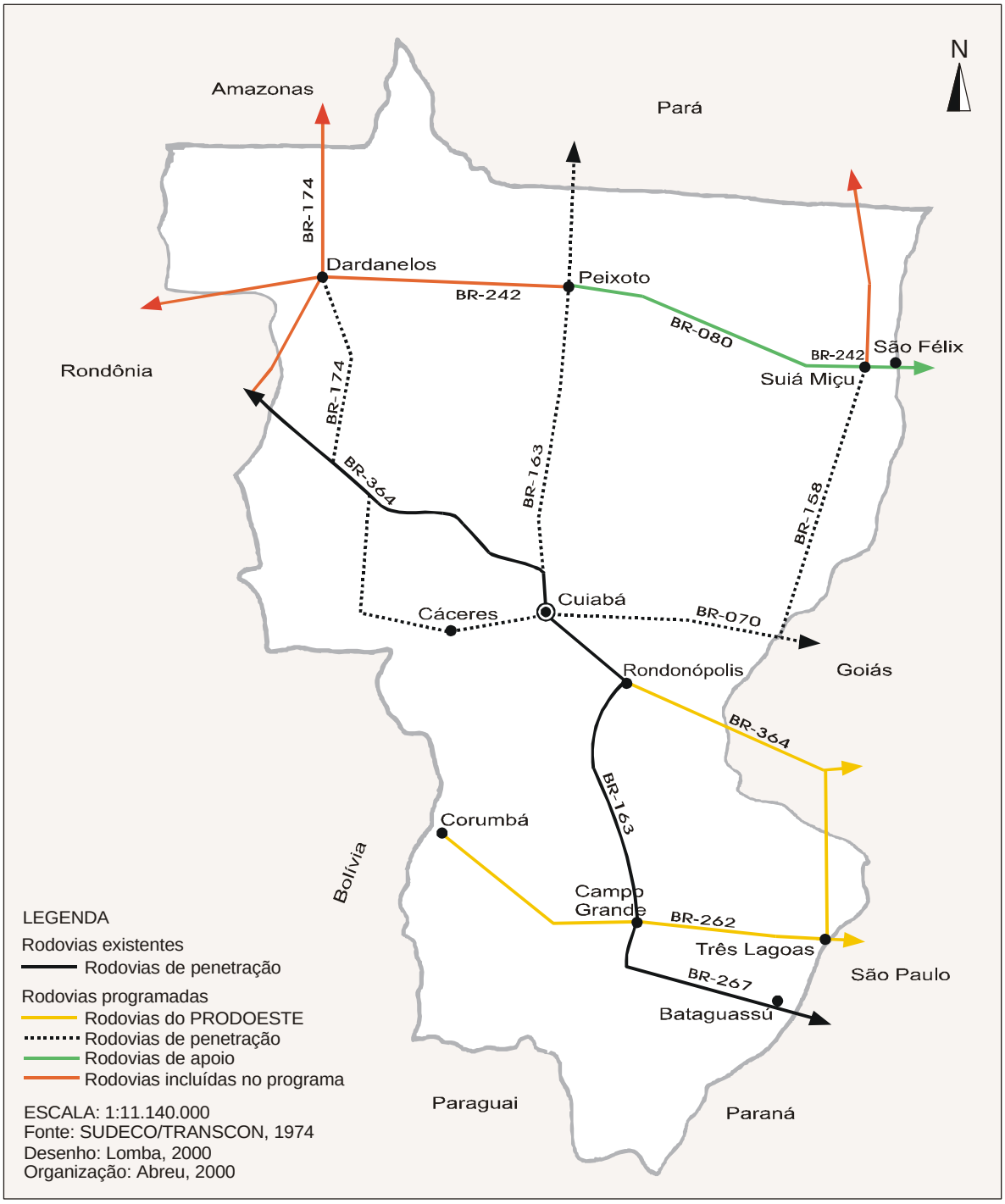
Fonte : MINTER/SUDECO (1973 b).

Essa programação baseou-se principalmente no que já estava previsto (realizado ou apenas iniciado) no PRODOESTE e PIN. Além disso, a Superintêndencia elaborou, no processo de detalhamento do PLADESCO, um Programa Rodoviário Complementar, que abrangia o trecho da BR-242, a partir de São Félix do Araguaia (MT), coincidindo com o trecho da BR-080 até o seu entroncamento com a BR-163, prosseguindo na direção de Vila Rondônia (RO) e cortando a BR-174, o que daria aproximadamente 1100 km de extensão. Essa programação contemplava ainda a abertura da BR-174, entre Vilhena (RO) e Aripuanã (MT), com 473 km de extensão, e também o prolongamento da BR-158 de Suiá-Miçu (MT) até a divisa de Mato Grosso com o Pará com extensão de 280 km. (Mapa 10)

Define-se claramente o papel do Poder Público de proporcionar ao capital as benesses e a certeza de um crescimento sem riscos.

**Mapa - 10**

## I PLADESCO - malha rodoviária existente e programada



Esse programa complementar totalizaria cerca de 1.800 km de rodovias de penetração e apoio aos empreendimentos da região Centro-Oeste e estava em *conformidade com o modelo adotado pelos órgãos financeiros internacionais*[110] .

Os custos para implantação do Programa Rodoviário Complementar foram avaliados em Cr$ 260 milhões (US$42,5 milhões), a serem disponibilizados dos recursos encaminhados para o DNER pelo Ministério dos Transportes, como órgão responsável. Foi elaborado a partir da concepção de incorporação de novas áreas à economia regional, para a qual foi planejada e organizada uma rede de transportes para o Centro-Oeste e Amazônia. Mais precisamente, a incorporação, a integração, dessas áreas – a Amazônia Legal, na qual o então Norte mato-grossense estava inserido – à economia do Centro-Sul.

Embora considerada incipiente, a economia estava calcada, no Noroeste mato-grossense, na possibilidade de exploração de alguns minérios, como o estanho (a cassiterita), ou ainda, da exploração vegetal, como a borracha e a castanha, e também da exploração madeireira. No Norte de Mato Grosso, avaliava-se a possibilidade de ampliação da exploração madeireira atrelada a projetos de colonização e produção agropecuária. A Nordeste, a ampliação da produção de carne para a exportação. E no Centro-Sul do território mato-grossense consubstanciava-se, no sentido sul-norte (de Dourados até Rondonópolis) a produção agropecuária, voltada para a exportação.

Nesse sentido, o fluxo de comercialização com as "novas áreas" foi pensado a partir das BR-158, 163 e 174, além da diagonal BR-364, ligando Porto Velho a Cuiabá, passando por Cáceres (já no início dos anos 70, pode-se indicar um fluxo de exploração regular de madeira de lei em Cáceres e no município de Mato Grosso) e da BR-163, que liga o Cone Sul mato-grossense a Rondonópolis (MT), estabelecendo o corredor de exportação.

Outro aspecto, considerado importante para a consolidação da região na economia nacional e a que já fizemos referência, é a condição de "vazio demográfico". Nos estudos realizados pela SUDECO, através do PLADESCO, a região Centro-Oeste, que ocupava 2.122.499 km² e representava cerca de 25% do território nacional[111], apresentava, no censo de 1970, uma densidade demográfica de 2,7 hab/km² - isso, apesar de, entre 1960

[110] MINTER/SUDECO/TRANSCON S/A. *Programa Rodoviário Complementar: Região Centro-Oeste*. Relatório intermediário. Brasília, 1974. p.3/1.

[111] Mato Grosso e Mato Grosso do Sul ocupam, respectivamente, 41,4% e 16,5% do total da Região Centro-Oeste, o que corresponde a um total de 57% de terras mato-grossenses dentro da área de atuação da SUDECO.

e 1970, ter havido um crescimento demográfico global de 5,5% e urbano de 9,0%, o maior, proporcionalmente, em comparação com as outras regiões do País, no mesmo período, mas que estava influenciado pela forte incorporação de população em Brasília e seu entorno.[112]

Na avaliação da Superintendência, esse crescimento demográfico foi conseqüência dos investimentos da política de integração nacional e da interiorização do capital, empurrado pela política de industrialização calcada na substituição de importações e que promoveu o avanço da fronteira agrícola e econômica sobre o território mato-grossense, através principalmente das grandes vias de circulação implantadas, tendo atraído um contingente populacional para o Centro-Oeste. O censo do IBGE (1970) indicava que 20% do total de migrantes, em todo o País, se dirigiam para essa região.

Uma justificativa para isso está na migração induzida e dirigida para as terras do atual Mato Grosso e, também para Rondônia, tanto a de caráter oficial, que se efetivava pelo INCRA, com a distribuição de terras e abertura das matas próximas às rodovias-troncos e que se destinava principalmente ao migrante sulista, como a de caráter particular efetivada pelas colonizadoras particulares, para as quais o Governo do então Mato Grosso vendera terras que teriam essa "função social" de povoamento. Contudo, como já destacamos, o Norte do então Mato Grosso não se constituiu em área de acomodação e fixação do agricultor descapitalizado.

O crescimento demográfico do *espaço mato-grossense* deve ser avaliado considerando o processo migratório estimulado através das políticas apontadas. Os dados do IBGE, de 1970, registraram uma população de 612.887 habitantes. Em 1980 o registro populacional foi de 1.138.691 habitantes; um incremento de 525.804 habitantes motivado pela política de imigração, de crédito e investimentos e infra-estrutura. Esse fato, se ratifica o papel assumido pela SUDECO como promotora da imigração inter-regional, revela simultaneamente a debilidade do processo no sentido do povoamento da área, já que as políticas assumidas pelas Unidades da Federação envolvidas, pelos órgãos do Governo Federal e também pela iniciativa privada passavam pelas diretrizes da Superintendência, a qual privilegiou e proporcionou a incorporação das terras Norte-Mato-Grossenses ao capital nacional e monopolista, com a instalação preferencialmente de grandes empresas,

[112] MINTER/SUDECO. *Banco do Centro-Oeste S/A - BANCENTRO*. Brasília, 1979b.

que adotaram projetos agropecuários, em grande parte, com incentivos fiscais da SUDAM.[113]

A SUDECO não recebeu as benesses das leis de incentivos fiscais como as suas congêneres SUDAM e SUDENE. Assim, seu orçamento estava diretamente vinculado às liberações do Governo Federal. O PLADESCO previa uma integração de economias espaciais que se utilizavam de recursos naturais e humanos locais e de *programas setoriais* que se consubstanciavam em uma política de apoio aos órgãos governamentais, nos diversos setores - era o caso do IPEA, do INCRA, do DNER, da EMBRAPA, do BNDES, do MEC, entre outros - considerados como indutivos da *programação espacial*, aos quais a SUDECO procurou ajustar-se de forma a otimizar os seus resultados. Eram esses órgãos que encaminhavam os subprogramas de transporte, energia, de comunicação e de colonização, entre outros. Poderiam ser, ainda, *programas econômicos setoriais complementares* - responsabilidade exclusiva da SUDECO -, cujo objetivo era suprir vazios ou insuficiências capazes de comprometer a eficácia dos resultados espaciais esperados, atuando, por exemplo, na área de educação e de formação de pessoal (a SUDECO organizava cursos para formação de seus técnicos, mandando-os, inclusive, para o exterior para aperfeiçoamento), de levantamento dos recursos naturais, nas pesquisas de uso do território e de elaboração de programas, nos setores produtivos e de serviços básicos.

Trata-se, por um lado, dos diagnósticos das potencialidades para exploração capitalista, necessário para os empreendimentos privados se instalarem e, por outro lado, de cursos e investimentos na formação de mão-de-obra.

A preocupação com a formação de mão-de-obra está presente na SUDECO, também no que diz respeito à sua qualificação nas áreas-programas e isso se evidencia através de sua integração ao Projeto Nacional de Recursos Humanos. Uma das propostas dos técnicos foi a adaptação dos currículos escolares às necessidades econômicas da região, tendo em vista a não-adaptação da estrutura escolar com a vida dos moradores da região - um fator importante para a pouca procura pela escola e o alto grau de analfabetismo, bem como para a desistência. Outra proposta seria a reformulação de seus

[113] Na verdade, o discurso de vazio demográfico privilegiou a grande propriedade rural que, mesmo tendo recebido incentivos, promoveu a especulação imobiliária. *O maior objetivo dos que compram terras nas áreas remotas da região é o de adquirir patrimônio... há oportunidade de elevados ganhos de capital com a valorização da terra propiciado pelo avanço da fronteira agrícola.* MINTER/SUDECO/UnB. *Diagnóstico geo-sócio-econômico da Região Centro-Oeste do Brasil*. Jun., 1978, p. 111.

conteúdos, não só com a preocupação de atender ao setor agrícola, mas também aos centros urbanos, formando profissionais para atividades comerciais e industriais.

Dentro dessa perspectiva, procuraram promover a ampliação do número de salas de aula, além de cursos de formação de professores, no que foram incluídos os Centros Pedagógicos de Dourados e Corumbá[114], idealizados dentro da SUDECO e que foram criados como centros avançados da Universidade Estadual de Mato Grosso, pelo então governo estadual.[115]

Outro aspecto de suma importância a ser considerado é a infra-estrutura, que no PLADESCO significava destacar o papel das rodovias de penetração e do sistema de apoio, já apontados nesse capítulo, bem como da adequada utilização dos recursos minerais.

> *Os pólos em que se localizam as reservas minerais passíveis de exploração econômica, são definidos pelo PLADESCO como* ***áreas especiais de mineração****, que exigem tratamento diverso daquele adotado para as zonas mais representativas da economia tradicional. Essas áreas, afirma o PLADESCO, clamam por uma ação indutiva mais imediata junto aos setores infra-estruturais de estradas e energia elétrica, coordenando os interesses empresariais com as programações e disponibilidades dos organismos setoriais.* [116]

Podemos exemplificar, como áreas-especiais com potencial para extração de minérios, o Noroeste mato-grossense (cassiterita). Neste contexto, os investimentos destinados foram da ordem de US$ 130 milhões, com a perspectiva de gerar US$ 200 milhões na conta nacional, US$ 80 milhões de impostos e US$ 400 milhões em divisas.[117]

---

[114] Proposto no Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN).

[115] Eram basicamente cursos de Licenciaturas Curtas, como Estudos Sociais ou de Pedagogia, que se encaixavam na política educacional promovida após as Leis 5.044/1968 e 5.692/1971, que versam, respectivamente, sobre a política universitária e o ensino profissionalizante.

[116] MINTER/SUDECO/TRANSCON. (1974, p.2/21).

[117] Essa projeção encontramos em "Atenção ao Centro-Oeste é prioritária" In: *Planejamento e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBGE. Ano 2:13. Jul/1974, p. 17.

Destacamos o aspecto ideológico presente na citação supra, pois os vultosos investimentos públicos são justificados com o discurso de geração de empregos e impostos, o que, não ocorreu na prática. Majoritariamente, os empreendimentos foram incentivados e a infra-estrutura financiada com poupança externa.

Uma política de incorporação de divisas que passará a ser cada vez mais incentivada principalmente no II PND.

## 3 - O *ESPAÇO MATO-GROSSENSE* NO CONTEXTO DO PROJETO "BRASIL-POTÊNCIA" : o papel da SUDECO na promoção do desenvolvimento

A estratégia de integração nacional contida no II PND (1975/79) trouxe para a região Centro-Oeste uma participação mais efetiva na renda nacional, aparecendo, literalmente, entre as "novas frentes" a serem incorporadas ao processo produtivo nacional. Referimo-nos ao Projeto "Brasil-Potência", iniciado com o Presidente Garrastazu Médici, no transcorrer do I PND (1971-1974).

Apesar da crise internacional do petróleo, instalada a partir de outubro de 1973 e que quadruplicou os preços dos combustíveis provocando efeitos diretos na economia brasileira, o Oeste brasileiro foi incluído entre as áreas que deveriam receber investimentos para incorporar-se, nos moldes do capital monopolista, ao território nacional. A alta nos preços dos produtos importados, principalmente os de bens de capital, por meio dos quais os países produtores exportavam para os compradores o ônus dos altos preços do petróleo, alteraram severamente a balança comercial brasileira.

Uma das *opções* do governo para enfrentar a crise foi incentivar a exportação; por isso se fazia necessário produzir mais para exportar. O governo pretendeu tanto ampliar a produção dos produtos primários, principalmente as culturas comerciais e minérios, como criar condições de substituição de importação em setores que encareceram demais, como é o caso dos fertilizantes e de máquinas e equipamentos.

A outra *opção* para a viabilização desse projeto foi a intensificação da presença do Poder Público na condução do *crescimento econômico interno* - cuja medida retratava-se pelo PIB -, seja assumindo os setores de risco e a infra-estrutura necessária, seja através de empréstimos no exterior. Sobre isso, confira-se o que falavam alguns economistas do IPLAN/IPEA na época :

> *O Governo vem adotando política de progressivo endividamento, já que apenas a poupança interna não permite o financiamento dos investimentos de que necessita o País para o crescimento a que se propõe. Na contratação de empréstimos externos, contudo, têm-se observado sobretudo os prazos de ressarcimento de forma a não criar maiores embaraços ao balanço de pagamentos.* [118]

---

[118] Cavalcante, J. & Fernandes, J. R. P. F. "O Brasil diante da crise mundial". In : *Planejamento e Desenvolvimento*. Ano 3, nº 27. Rio de Janeiro, Ago/1975, p. 52..

No contexto dessas opções, a região Centro-Oeste e o *espaço mato-grossense* estavam inseridos no Projeto "Brasil-Potência" com uma base discursiva que se pautava pelo binômio *desenvolvimento e segurança.* É esse o tom do pronunciamento do Presidente Geisel em sua primeira reunião com os seus ministros, em que se estabeleceram e tornaram-se públicas as diretrizes do seu Governo e também em que ele assinou uma série de atos, entre eles a transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria da Presidência da República - o que indica o quanto pretendia centralizar as decisões e ações de planejamento do crescimento econômico - e ainda a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, face ao "perigoso" empobrecimento da população e organização de trabalhadores e grupos de esquerda. Sintomática é esta sua fala publicada na Revista *Planejamento e Desenvolvimento*:

> *Organicidade, integração e articulação sistemática devem reger, portanto, todas as atividades do Governo, tanto na área do desenvolvimento quanto na esfera mais limitada da segurança nacional. Daí a exigência de planejamento, programas e projetos integrados, ação governamental integrada e, pois, um Ministério também integrado, coeso e bem coordenado.*
> *(...) Nossa estratégia de desenvolvimento continuará voltada, por outro lado, para a conjugação da ocupação econômica do território brasileiro com impulsionamento à produção agrícola, pecuária, agro-industrial e à industria de mineração, em áreas novas do Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia, tendo em vista inclusive a exportação.*
> *(...) em matéria de agropecuária, ainda temos longo caminho a percorrer, seja no aperfeiçoamento dos próprios mecanismos de crédito e de preços, de seguro e extensão rural, assistência técnica, pesquisa e seleção genética, seja também, na difusão do uso de insumos modernos, de armazenagem e formação de estoques reguladores, seja ainda no aperfeiçoamento dos mecanismos de comercialização (...).*[119]

Por meio de estratégias para a agropecuária e da colonização, objetivar-se-ia maior racionalização dos recursos e da produção e imprimir-se-ia à agricultura uma visão "empresarial", consubstanciada à necessidade de ampliar as relações com as multinacionais através da introdução de novas técnicas e instrumentos de produção, bem como de ampliar os saldos da balança comercial, aumentando a exportação. Isso é o que

---

[119] Geisel, E. "Novo Governo." In : *Planejamento e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro : IBGE, ano nº10, Abril/1974, p.27-30.

está presente no pronunciamento do Presidente Geisel e que se materializaria no II PND (1975/1979):

> *O objetivo é levar a capacidade empresarial, que já se mostrou apta a desenvolver a indústria e outros setores urbanos, à atividade agropecuária nacional. Através de ampla disseminação da empresa rural - pequena, média e grande -, principalmente pelo apoio financeiro e fiscal do Governo, melhor se equacionarão problemas como o de induzir ao uso de projetos, de levar em conta os cálculos de rentabilidade e estímulos de preços, de empregar mais moderna tecnologia, considerando a relação entre preços de insumos e de produtos.*[120]

Outro fator importante foi a consideração da região Centro-Oeste como região-programa, dentro da concepção de *fronteira econômica*. No dizer do economista Paulo Dante Coelho (1975) na época coordenador do IPEA :

> *(...) na década de 70 vimos uma outra caracterização para o desenvolvimento regional, já baseada num enfoque que diríamos de integração inter-regional e nacional. E as bases para essa integração foram condicionadas pela rede infra-estrutural já implantada ou em processo de implantação nas diferentes regiões do País (...) o II PND define como objetivos fundamentais, (...) a integração, a ocupação produtiva do grande espaço Amazônico e do Centro-Oeste e a redução das desigualdades inter-regionais, através de um esforço concentrado em áreas selecionadas no território nacional, sobretudo nas regiões-programa.*[121]

A ocupação dessas áreas selecionadas e espacialmente descontínuas deu-se, normalmente, a partir da escolha de terras mais férteis e da concentração da ação, mas foi também setorialmente seletiva, para desenvolver vantagens comparativas evidentes (é o caso da exploração mineral, por exemplo). Tratava-se, pois, de implementar ações a partir de programas para incrementar a pecuária de corte, extração e industrialização de madeira, mineração, lavouras selecionadas de caráter comercial, pesca empresarial e turismo (Mapa 11).

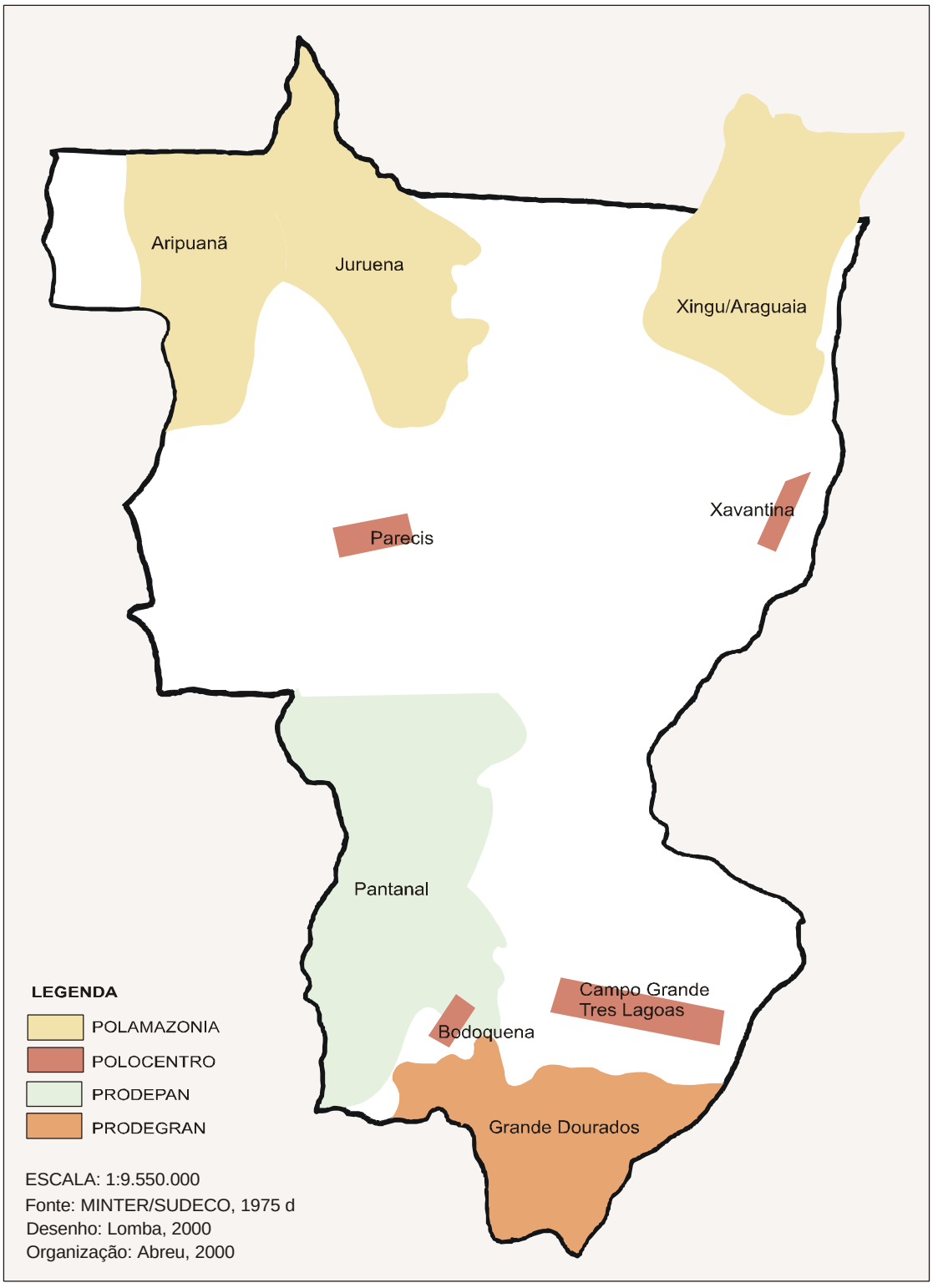
---

[120] MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).* Brasília : Diário Oficial, 06/dez./1974. p. 43.

[121] Coelho, P . D. "A política de desenvolvimento regional no âmbito do II PND". In : SENADO FEDERAL. *Anais.* I Encontro de estudos e debates: o II PND e os programas de desenvolvimento da região do Distrito Federal e do Centro-Oeste. Brasília (DF). 13/05/75. O referido autor foi o Coordenador de Planejamento Regional do IPLAN/IPEA, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

**Mapa - 11**

## As áreas programas do II PND
## Os programas especiais no *espaço mato-grossense*



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.

Os Programas Especiais criados foram : 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. Todos, sob o controle e administração da SUDECO, foram previstos no II PND entre aqueles que seriam *grandemente financiados pelo Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados - FDPI.*[122]

Estariam, portanto, sob supervisão do órgão responsável pelo planejamento nacional (SEPLAN) e a Presidência da República, que, por sua vez, controlavam a SUDECO.

Outros programas específicos para o *espaço mato-grossense* foram acrescentados posteriormente, em desdobramento do II PND[123], tendo sido elaborados a partir dos estudos da Superintendência - o PRODEGRAN (Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados), criado em 1976, é um exemplo. Além disso, em 1979, foram criados, com a divisão do Estado de Mato Grosso, os programas especiais PROMAT (Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso) e PROSUL (Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul), que seriam programas de auxílio e equilíbrio à montagem da "máquina" administrativa das novas Unidades da Federação, criadas em 1977.

Os demais programas, como o POLONOROESTE, PRODOESTE, PRODIAT, nos anos oitenta, foram propostos no contexto da crise do projeto de desenvolvimento em pauta, de que trataremos adiante. São programas que surgiram dentro da escassez de recursos e de uma guinada na política de atração de poupança externa, que já se inicia em 1977, quando o Governo Federal define a exportação como prioridade.

---

[122] Fundo criado pelo Decreto nº 72.062, de 06/04/1973. Trata-se de um Fundo para programas regionais integrados, notadamente os vales úmidos do Nordeste e vales pobres em outras regiões; para implantação de distritos industriais visando a desconcentração da atividade industrial no País; e para programas integrados urbanos e outros tipos de programas integrados consoante autorização do Presidente da República. Enfim, eram recursos que provinham de fonte orçamentária sob a rubrica "Encargos Gerais da União"; de financiamentos internos e externos e de outras fontes internas e externas.

[123] MINTER/SUDECO. *II PND - Programa de ação do Governo para a Região Centro-Oeste 1975-79.* Brasília, 1975d.

Exemplar é essa assertiva presente nas *Diretrizes e Prioridades* do Governo Federal para o ano de 1977 :

> *(...) O compromisso a manter não é com certo nível de realizações físicas, mas com os programas prioritários, capazes de conduzir o País a uma solução de profundidade quanto aos problemas criados pela crise do petróleo.*[124]

Quanto à diretriz espacial, notamos certa continuidade no sentido de que as áreas selecionadas no PLADESCO serviram de orientação para a localização das áreas-programas do II PND e passaram a ser beneficiadas com os Programas Especiais, como vimos no Mapa 11. São aquelas que têm importância, tanto regional, como nacional, em função de suas potencialidades efetivas, ou seja, os pólos de desenvolvimento. Das treze áreas selecionadas, apenas Rondonópolis e Cáceres, no atual Mato Grosso, ficaram fora da programação. Isso porque já vinham sendo incentivadas diretamente pela SUDAM e especialmente pelo BASA (Banco da Amazônia S. A).[125] Um projeto nacional, no dizer do Governo, a ser realizado pela iniciativa privada:

> *(...) fica reafirmada a definição da filosofia econômica e da orientação prática que os sucessivos Governos da Revolução tem fortalecido, em especial quanto a realizar o desenvolvimento através da empresa privada, principalmente nacional, num "regime neocapitalista" e a importância das exportações para a solução dos atuais problemas de balanço de pagamentos.*[126]

Segundo Covre (1982), grande parte da exportação brasileira, entre os anos de 1970 a 1980, era fortemente subsidiada pelo Governo. Produtos, como calçados, toalhas etc., com parco mercado externo entravam como produtos marginais, tendo, portanto, preços subsidiados.

Essa análise, nos remete à reflexão a respeito do projeto de desenvolvimento econômico-social "planejado" para o Brasil : a quem serve ?

Para Covre (1983, p.77),

> *(...) o Estado "Nacional" em sua forma intervencionista em cada formação social participante, enquanto elos da cadeia, do pacto da interdependência, tem por função organizar o embate de classes sociais, tanto no que tange à coesão entre as frações da classe dominante, em suas posições diferenciadas, quanto principalmente à relação classe dominante-classes dominadas, em*

---

[124] "Diretrizes e Prioridades para 1977". In : *Planejamento e Desenvolvimento*. Ano 4, nº46. Rio de Janeiro: IBGE, Mar/1977, p.14.

[125] A SUDAM considerava como área de incentivo todo o território da Amazônia Legal, até 16ºS, no qual se inseria a parte Norte de Mato Grosso.

[126] *Planejamento e Desenvolvimento* (Mar., 1977, p. 8).

> *que essas últimas são "isoladas nacionalmente", enquanto a primeira "internacionaliza-se" cada vez mais.*
> .

A assertiva da autora, indica que o discurso dos tecnocratas do planejamento – que para ela é intervencionismo estatal – está imbuído de intenções de benefícios para o País, para o povo, de modo a mediar os conflitos entre as classes, através de uma política assistencialista aos menos abastados. Demonstra a autora, que o Estado intervém, mas mascara-se *a serviço de quem está*.

No dizer de Poulantzas (1990), as frações dominantes da burguesia necessitam que setores estratégicos e básicos sejam realizados pelo Estado para evitar que o setor hegemônico, ou aquele que pudesse vir a dominar esses setores, se beneficie exclusivamente dele.

Assim, seria papel do Estado a ideologia e a repressão, inclusive, no sentido de garantir redes de controle que se estabelecem pelas idéias e/ou pela guarda. Para tanto, diante das massas populares o Estado também se compromete, o que acontece principalmente na sua forma democrática, mas que também dá-se na forma totalitária. Segundo o autor, muitas vezes o Estado necessita ir contra os interesses da classe hegemônica e as demais frações da classe dominante, para garantir a manutenção do *status quo*, qual seja, a reprodução da força de trabalho e a acumulação do capital.

Segundo Poulantzas (1990, p.214):

> *Todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo os impostos pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada (...).*

Deste modo, apenas o Estado pode dar conteúdos diferentes às conquistas populares. Isso verificamos no Brasil dos anos 90. Grande parte das conquistas dos trabalhadores - asseguradas na legislação de anos anteriores - vem sendo alteradas sem que os sindicatos e a classe trabalhadora consigam reverter o processo.

O planejamento - na forma de intervenção estatal -, calcado em políticas assistencialistas, ditas de "justiça social", no apoio à empresa privada, bem como no controle ao embate social, consistiria no que veio a se chamar Neocapitalismo ou Capitalismo Social e que foi assim nominado pelos ideólogos do regime autoritário pós-64, evidentemente para amparar o discurso ideológico e assegurar o *status quo*. Além de indicar o caminho para o capital privado reproduzir-se e ampliar-se, o planejamento apontaria os investimentos que o Poder Público deveria fazer, amparado pelo ideário da

necessidade de racionalidade para as ações – o que faz-se presente em todas as propostas implementadas.

Dentro da própria lógica do capital, a distribuição da riqueza produzida não é procedente. O capitalismo é na essência concentracionista, desigual e expansionista[127], portanto, os objetivos de uma sociedade capitalista são a produção, a produtividade, à partir dos quais se obtém os lucros fundamentais para a acumulação e não a distribuição. Assim, o planejamento no capitalismo, tem a distribuição apenas como discurso ideológico, já que existem valores essenciais como a propriedade privada, por exemplo, que são em si empecilhos à divisão da riqueza produzida internamente, em um País.

Na idéia de "Brasil-Potência", nos contextos dos I e II PND, está evidenciada a intenção de auferir o desenvolvimento como objetivo último. Contudo, na verdade as ações propostas conduzem apenas para o crescimento econômico, obtido graças à possibilidade de obtenção da mais-valia e barateamento nos custos; conseqüência das infra-estruturas e subsídios assumidos pelo Poder Público. Nesse contexto, os Programas Especiais refletem exatamente os interesses apontados, de modo que a parte da programação que implica em produção indireta ou a longo prazo, é sotoposta àqueles projetos voltados para a produção direta. Na lógica da acumulação ampliada faz sentido, tanto o papel incutido à empresa privada, como o fato de que, para realização de sua função - de acumular capital -, ela necessita de infra-estruturas, importação de *know-how* e de capital para investimentos.

É justamente este espírito que a SUDECO, através de seus técnicos, incorpora nos Programas Especiais: criar condições para o investimento privado ao mesmo tempo em que imprime uma política migratória para atender aos "reclames sociais", inclusive fora da região, vislumbrando neutralizar os conflitos, embora, em grande parte, tenha conduzido para outros, não planejados, mas inerentes ao planejamento realizado.

Para compreender melhor as análises até aqui formuladas, passaremos a examinar os Programas Especiais da SUDECO no *espaço mato-grossense,* no contexto do "Brasil-Potência".

---

[127] Conferir Moraes, A C. R. & Costa, W. M (1987); Smith (1988), entre outros.

## 3.1 - Os Programas de desenvolvimento da SUDECO no *espaço mato-grossense* – 1975/1981

Os Programas a serem analisados são aqueles que iniciaram o processo em pauta e "alimentaram" ao Projeto "Brasil-Potência". São eles: o PRODEPAN, o POLAMAZÔNIA, o POLOCENTRO e o PRODEGRAN.

### 3.1.1 - PRODEPAN

O Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (Mapas 12 e 13), em execução a partir de 1974, representava um conjunto de medidas destinadas a dotar o Pantanal Mato-Grossense *de condições para melhor utilização de seus amplos recursos, visando a sua definitiva integração ao desenvolvimento nacional*.[128]

Pioneiro dos programas especiais para a Região Centro-Oeste, quando foi concebido teve a particularidade de ser pensado para apenas um triênio (1974-1976), contrariamente aos demais, que foram concebidos para cinco anos. Contudo, nenhum dos programas cumpriu apenas seu prazo inicial; assim como os demais, o PRODEPAN foi prorrogado até 1978.

A Área-Programa do Pantanal era formada por 26 municípios, o que correspondia a 47,2% da população total do então Mato Grosso e 59% da população urbana, pois incluía Cuiabá, Corumbá e Campo Grande.

A origem do Programa deu-se a partir de reivindicações do CIDEPAN[129] – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Pantanal – que formulou algumas recomendações, após a criação do Decreto Presidencial que criou o PRODOESTE, e que se fortaleceram como reivindicações para os municípios do Pantanal Mato-Grossense.

---

[128] MINTER. *Relatório das atividades desenvolvidas pelo Ministério do Interior no exercício de 1977*. Brasília, 1978, p.10.

[129] O CIDEPAN foi criado em 12/06/1971 e contou inicialmente com a participação dos prefeitos de 15 municípios do Pantanal. A união dos prefeitos em forma de consórcio contribuiu para a formação do Grupo de Estudos para um Programa de Desenvolvimento do Pantanal, constituído por representantes do Ministério do Planejamento, do Governo estadual e do próprio CIDEPAN. Foram 02 anos de trabalho. O resultado desses estudos teria, no dizer do Sr. Acyr Pereira Lima, prefeito de Corumbá de 1971-74 e primeiro presidente do Consórcio, respaldado a criação do PRODEPAN. Os municípios consorciados eram: Aquidauana, Cáceres, Corumbá, Coxim, Barão de Melgaço, Ladário, Mato Grosso, Miranda, Nossa Sra do Livramento, Porto Murtinho, Poconé, Rio Negro, Rio Verde de Mato Grosso, Sto. Antonio do Leverger, Várzea Grande. Posteriormente foram acrescentados Anastácio, Bonito e Itiquira. Ver CORUMBÁ, Prefeitura Municipal. *Fronteira Viva : uma experiência administrativa no Pantanal*. Corumbá, 1974.

Muitas dessas recomendações, que eram para serem realizadas com os recursos do PRODOESTE, pudemos constatar, transformaram-se na programação do PRODEPAN, como é o caso de recursos para a construção e melhoramento de estradas-tronco. Dentre essas estradas (já no PRODOESTE), encontrava-se a BR-262 (Campo Grande-Aquidauana-Corumbá) que atravessa o Pantanal no sentido leste-oeste. As recomendações passavam pelo asfaltamento entre Aquidauana-Corumbá, bem como a construção da ponte no Porto da Manga, no Rio Paraguai, além da Transpantaneira, que ligaria Cuiabá a Corumbá. É o caso também da construção de poços, de canais-tronco e vicinais visando ao saneamento rural; da construção de armazéns e frigoríficos (o FRIGOPAN já estava idealizado), que foram contemplados na programação do PRODEPAN, além da criação de uma Fundação Universitária.

Os documentos desse Consórcio demonstram sua incisiva participação, através de atas de reuniões, cartas endereçadas ao Presidente da República e aos diversos Ministérios, bem como ao Governador, tendo em vista a implantação de políticas específicas para o Pantanal Mato-Grossense. Nesse sentido, uma entrevista com o Sr. Acyr Pereira Lima, então prefeito de Corumbá (1971-1974), foi muito elucidativa:

> *(...) foi a criação desse Consórcio que gerou o PRODEPAN, porque saiu o PRODOESTE e nós, naquela época, insistimos que o Pantanal não estava incluído. O PRODOESTE era mais na lateral ... na periferia do Pantanal, então nós entramos com uma reivindicação ao Governo e fomos atendidos, assim em setenta e quatro* (1974*) saiu a assinatura do Programa do Pantanal. Foi justamente pleiteado por nós.*[130]

As recomendações da SUDECO para execução do Programa, voltavam-se para a elaboração de um elenco de projetos envolvendo a ação direta do Poder Público e o estímulo à iniciativa privada.[131]

Diversos setores foram contemplados: *transportes* (malha rodoviária, melhoria da navegação e de vias férreas); s*aneamento* (construção de plataformas de refúgios; perfuração de poços; Canal de Paiaguás; Barragem do Rio Manso, Pôlder[132] de Corumbá; estudos de comportamento hidrológico do Pantanal e estudos de regularização

---

[130] Entrevista concedida em 05/06/2000, em Corumbá-MS.

[131] O tipo de preocupação apontada no tocante ao investimento público, para viabilização dos investimentos privados, já aparecia em estudos da Cia. de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (CODEMAT). Ver *Subsídios para um programa de desenvolvimento do Pantanal*. Cuiabá, 1971. Trabalho realizado por determinação do Governo de Mato Grosso pelo técnico Bento Souza Pôrto.

[132] Pôlder : planície inundável pelo mar ou rios onde se instalam diques, passando a dessecá-la continuamente com o fim de torná-la utilizável na agricultura e/ou na habitação.

de cursos d'água); *energia* (projetos de geração, transmissão, distribuição e transformação); i*ndustrialização* (estudos e oportunidades industriais das matérias-primas existentes no Pantanal - ferro, manganês, fosfato, calcário, madeira - e implantação do frigorífico de Corumbá e de distritos industriais); *desenvolvimento da pecuária* (pesquisa para melhoria das pastagens, das técnicas de defesa sanitária e introdução de tecnologia adequada de manejo pecuário, além de assistência técnica ao produtor).

Portanto, neste contexto, definiram-se cinco linhas setoriais de ação : 1*) Transporte*, com investimentos previstos de Cr$ 240 milhões (US$35,4 milhões), a ser executado pelo Ministério dos Transportes. 2) *Saneamento Ambiental*, com Cr$ 115 milhões (US$16,9 milhões) previstos e sob execução do DNOS. 3) *Energia,* com Cr$ 180 milhões (US$26,5 milhões), sob responsabilidade de execução da Cia de Energia de Mato Grosso. 4*) Desenvolvimento da Pecuária*, com Cr$ 70 milhões (US$10,3 milhões) de investimentos previstos a serem executados pela EMBRAPA. 5) *Industrialização*, com investimentos de Cr$ 15 milhões (US$2,2 milhões) em pesquisa de oportunidades industriais e promoção industrial e Cr$ 40 milhões (US$5,9 milhões) para o financiamento da implantação e ampliação de frigoríficos a ser realizado pela SUDECO. Todas essas ações totalizavam Cr$ 660 milhões (US$97,4 milhões), a preços de 1974.[133]

É interessante ressaltar, nesse Programa, que à SUDECO cabia atuar, diretamente, apenas na promoção da industrialização, com Cr$ 15 milhões procedentes do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), já previstos no II PND, e na ampliação e implantação de novos frigoríficos, com Cr$ 40 milhões oriundos de financiamento junto ao então BNDE.

No alvorecer deste Programa, em 1974, realizou-se em Corumbá o I Encontro do PRODEPAN, promovido pelo Governador de Mato Grosso, José Fragelli, e que se caracterizou pelo "clima" de euforia, presente inclusive no discurso do próprio Governador, quando se refere à necessária compreensão da Transpantaneira como *símbolo que motivou a opinião nacional (...) em torno do problema agudo e promissor do Pantanal*.[134]

Referir-se-ia o Governador, ao fato dessa rodovia proporcionar mais do que a ligação Corumbá-Cuiabá, já que através da BR-163 (Cuiabá/Santarém) também seria

---

[133] Exposição de Motivos nº 069 – B/74 de 29/04/1974, encaminhada ao Presidente da República. Todavia, ao ser lançado por Geisel, o PRODEPAN teria, de fato, Cr$ 495 milhões no período programado – 1974/76.

[134] MATO GROSSO, Governo de. *Pantanal, nova fronteira econômica.* I Encontro do PRODEPAN : conferências, proposições e subsídios. Corumbá, 1974, p.24.

possível interligar Corumbá e Cuiabá, no Oeste, com a Amazônia. Esta ação viria ratificar a idéia de que a integração do território nacional passava pela consolidação do Oeste brasileiro - leia-se *espaço mato-grossense* - necessário para a conquista da Amazônia.

Um outro aspecto interessante desse Encontro é que, apesar do referido Programa ter sido lançado em abril (1974) apresentando cortes de orçamento, os discursos e conferências foram realizados considerando os gastos estimados inicialmente: uma falácia do documento, ou seria uma questão oculta para os participantes?

Do montante previsto para realizar-se em 1975 e 1976, a SEPLAN/PR transferiu para a SUDECO Cr$ 42.390.000,00 (US$ 3,9 milhões); contudo, desse total, apenas Cr$ 16.564.000,00 - US$1,5 milhões - (39%) foram investidos nos projetos, nesses dois anos. Dos projetos considerados 100% realizados - que significa a totalidade no gasto programado, embora não necessariamente obra realizada - estão: o estudo de viabilidade técnico-econômica para produção de ferro-esponja em Corumbá (consultoria), que consumiu Cr$ 750.000,00 (US$70,4 mil); treinamento de mão-de-obra artesanal, com gastos de Cr$ 280.000,00 (US$26,3 mil) e apoio logístico que consumiu Cr$ 3.390.000,00 (US$318 mil). É possível citar também, com 98% de aplicação de recursos, os estudos de alternativa para exportação de minério de ferro de Corumbá (GEIPOT). Todas as contratações eram feitas pelos diferentes Ministérios (Agricultura, dos Transportes etc) e Secretarias envolvidas, sendo que a maioria dos recursos eram repassados pela SEPLAN/PR para a SUDECO que fazia a distribuição para os executores.

Daqueles projetos que nada receberam em termos de recursos, nos dois primeiros anos, apesar da transferência da SEPLAN, podemos citar: aquisição de terras para o Pôlder de Corumbá; a viabilização de estudos para o Pôlder e a implantação do Dique-Estrada Ladário, que corresponderia à parte do traçado da Transpantaneira a ser realizado pelos órgãos estaduais DERMAT e SANEMAT.

O Quadro 3 apresenta o demonstrativo das ações e dos gastos que foram efetivados durante os dois anos em que toda a programação deveria ter sido realizada.

**Quadro 03**

**Demonstrativo de realizações em 1975/1976**

(Cr$ 1.000/ US$1.000)

| | TRANSFERÊNCIA SEPLAN /SUDECO | | 1975 | | 1975/ 1976 | 1975/ 1976 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PROJETOS | CR$ | US$ | CR$ | US$ | CR$ | US | % |
| 1-Estudo viabilidade para instalação de frigorífico em Corumbá | 2.125 | 199,44 | 1.125 | 105,59 | 1.125 | 105,59 | 53 |
| 2-Estudo alternativo para exportação de minério de ferro Corumbá (GEIPOT) | 7.345 | 689,38 | 4.750 | 445,82 | 7.189 | 674,74 | 98 |
| 3-Estudo viabilidade técnico-econômica para produção de ferro-esponja – Corumbá (consultoria) | 750 | 70,39 | 750 | 70,393 | 750 | 70,39 | 100 |
| 4-Criação de unidades comunitárias para indústria caseira | 520 | 48,80 | 220 | 20,64 | 370 | 34,72 | 71 |
| 5-Centros comunitários para cerâmica | 420 | 39,42 | 140 | 13,14 | 140 | 13,14 | 67 |
| 6- Implantação dos distritos industriais de Corumbá, Cuiabá e Campo Grande (SIC/MT) | 7.500 | 703,93 | 462 | 43,36 | 3.180 | 298,46 | 42 |
| 7 – Aquisição terras no Pôlder de Corumbá | 4.000 | 375,43 | - | - | - | - | 0 |
| 8 – Estudos para o Pôlder | 400 | 37,54 | - | - | - | - | 0 |
| 9- Implantação Dique-Estrada Ladário (DERMAT/SANEMAT) | 14.458 | 1.356,99 | - | - | - | - | 0 |
| 10- Treinamento mão-de-obra artesanal | 280 | 26,28 | 140 | 13,14 | 280 | 26,28 | 100 |
| 11- Apoio logístico | 3.390 | 318,18 | 1.176 | 110,37 | 3.390 | 318,17 | 100 |
| TOTAL | 41.188 | 3.978,63 | 8.763 | 821,53 | 16.424 | 1.554,66 | 39 |

Fonte : MINTER/SUDECO. *Relatório analítico 1976*. Brasília, 1977.
Obs1: Foi utilizado US$ médio de 1976, de US$10,654399.
Obs2: O valor total em dólar, poderá não corresponder ao valor total expresso em moeda nacional e a diferença tem como origem os valores expressos na parcela *desprezada* (1000).

Na avaliação da SUDECO, o Programa no período proposto, 1975/76, apresentou um baixo rendimento, justificado em função de alguns problemas como o fato de que no Pantanal haveria demanda de outras participações institucionais, além da SUDECO, e isso dificultava a agilização e implementação da programação, tanto é que o seu término foi prorrogado para 1978. O Frigorífico, por exemplo, que o CIDEPAN e o Grupo de Estudos haviam proposto não fora edificado, embora já tivesse até terreno em Ladário; o Dique-Estrada de Ladário, foi adiado para 1977 e depois teve seus recursos parcialmente suprimidos e transferidos para realização de melhorias no trecho que liga a BR-163 a Paiaguás.

Além disso, as cheias que incidiram no Pantanal, desde 1974, coincidentemente no ano de criação do Programa, foram consideradas como a maior dificuldade para a sua realização. A estrutura físico-econômica pensada e planejada estava baseada em estudos de cheias/secas que indicavam 15 anos de seca que foram

interrompidas[135]. Embora, do ponto de vista técnico, esse possa ser considerado um problema que interferiu no desempenho geral do Programa, não se pode deixar de evidenciá-lo como um "descuido" técnico, já que, mesmo que se tenha considerado os 15 anos de seca suficientes para indicar alterações no ciclo das chuvas, a estrutura pensada principalmente para as rodovias não estava preparada para períodos de "possíveis" cheias, fenômeno natural e próprio do Pantanal Mato-Grossense.

Feitas essas considerações gerais, passamos agora a avaliar o programa mais detalhadamente no que diz respeito às suas cinco linhas setoriais, que se iniciaram propriamente à partir de 1977.

I - TRANSPORTES

Projeto 01 – Trecho Poconé/Porto Jofre - 140 km (concluído)

Esse trecho, que é parte da Transpantaneira, corta o Pantanal no sentido norte-sul paralelo aos rios Cuiabá e Paraguai e termina em Porto Jofre, onde o rio São Lourenço, afluente do Paraguai, é navegável, mesmo no período de estiagem. Foi concluído em final de 1977, mas não foi asfaltado, permitindo a ligação entre Cuiabá e Porto Jofre. Porém, em janeiro de 1978 já apresentava problemas de danificação causada pelas chuvas, além de ter havido, desde o início, a ocorrência de sucessivos arrombamentos do leito da estrada, inundações e falta de material adequado de revestimento da pista de rolamento. Outro problema, também, foi que a única jazida de cascalho existente, localizada em Poconé, ficava distante e encarecia os custos de construção, próxima a Porto Jofre.

Quando ela foi iniciada, em 1976, foram programados e liberados Cr$18.130.000,00 (US$1,7 milhão) e foram gastos Cr$ 11.741.000,00 (US$1,1 milhão). No ano de 1977, houve um repasse de Cr$ 8.000.000,00 (US$567 mil) mais Cr$ 6.389.000,00 (US$453 mil) que sobrou do ano anterior, que totalizariam então, Cr$14.389.000,00 (US$1,02 milhão) dos quais foram aplicados, no ano, Cr$13.159.000,00 (US$933 mil). Podemos perceber que foram liberados e aplicados mais recursos do que foi programado e que era de Cr$18.130.000,00 (US$1,7 milhão). Foram liberados, em 1977, Cr$26.130.000,00 (US$1,85 milhão) e aplicados Cr$ 24.900.000,00 (US$1,8) nos dois anos, havendo um acréscimo nos recursos liberados pelo Governo Federal de

[135] Ver IPEA/Grupo Especial. "Aspectos hidrológicos do Pantanal de Mato Grosso (1900/1978)." In: *Relatório de acompanhamento*: exercício de 1977. Brasília, Maio de 1978.

Cr$8.000.000,00, 44% do que foi previsto. A ampliação nos gastos decorreram dos constantes reparos, necessários desde o início das obras.

Projeto 02 – Trecho Corumbá/ Morro do Azeite (atual "Estrada Parque")

Para esse trajeto foram programados recursos num total de Cr$9.240.000,00 (US$867 mil), totalmente liberados em 1976. Os recursos despendidos e aplicados, contudo, somaram um montante de Cr$ 10.363.000,00 (US$972 mil), para a conclusão da restauração de 85 km.

Projeto 03 – Trecho Morro do Azeite/Fazenda Jatobá (BR-262/ Faz. Jatobá)

Continuação do projeto anterior, tratava-se de concluir 55 km que faltavam para fazer a ligação entre a referida Fazenda e a BR-262. Foram programados e liberados gastos de Cr$12.455.000,00 (US$1,17 milhão) para execução desse trecho, contudo, da mesma forma que os demais projetos, os custos ultrapassaram a programação e, em 1976, Cr$ 26.934.000,00 (US$2,5 milhões) foram consumidos e apenas 45 km foram construídos. Para a construção de 20 km, em 1977 foram programados mais Cr$19.200.000,00 (US$1,36 milhão), sendo aplicados Cr$ 18.000.000,00 (US$1,27), o que significou um custo final de Cr$44.934.000,00 (US$3,18 milhões).

Projeto 04 – Trecho Fazenda Firme/Fazenda Imaculada (230 km)

O objetivo desse trecho era permitir a ligação, por terra, das fazendas em questão aos centros regionais. Foram programados e liberados Cr$24.274.000,00 (US$2,27 milhões) mas foram gastos, em 76 km, Cr$36.446.000,00 (US$3,42 milhões), só em 1976. Segundo relatórios do Programa, teriam sido concluídos 41 km, trecho que, em 1977, já se encontrava totalmente deteriorado devido às chuvas, consumindo mais Cr$10.000.000,00 (US$709 mil), nesse mesmo ano, em obras já executadas no ano anterior, totalizando um dispêndio de Cr$46.446.000,00 (US$3,29 milhões), sendo exclusivamente nesse percurso gastos Cr$37.000.000,00 (US$2,62 milhões). Segundo o Relatório de Acompanhamento do Programa (1978, p.29),

> *As chuvas excessivas e o transbordamento dos rios, agravados por problemas decorrentes da implantação da rodovia MT-740/Imaculada, que prejudicou o escoamento natural das águas provocaram inundações excepcionais na região do Firme, que como seu próprio nome indica, era tradicionalmente conhecida como área seca e pouco atingida pelas enchentes.*

O fato é que, apesar dos recursos empenhados, a estrada ainda hoje consta como programada.[136]

Projeto 05 – Trecho BR-163/Fazenda Imaculada/Paiaguás (100 km)

O referido trajeto pretendia ligar o Pantanal de leste a oeste, mas dos 100 km previstos, foram concluídos somente a metade. Foram programados e liberados recursos da ordem de Cr$6.215.000,00 (US$583 mil). Contudo, somente em 1976, foram efetuados gastos no montante de Cr$20.550.000,00 (US$1,9 milhão). Desse modo, todos os recursos do ano seguinte já estavam comprometidos com a dívida de obras já executadas no ano anterior e que concentraram-se entre a Fazenda Imaculada e a BR-163. O percurso que levaria ao Paiaguás nunca foi realizado e não consta, atualmente, nem como programado.

Projeto 06 - Trecho Corumbá/Paiaguás (20 km)

Esse é um trajeto que pertence a rodovia Transpantaneira e que teve seus recursos liberados já em 1976, porém nada foi executado. Sua execução foi transferida para 1977, mas também nesse ano os recursos não foram dirigidos para as obras previstas, constando, até hoje, no mapa como rodovia programada (atual MS-307).[137]

I/1 - TRANSPORTE FLUVIAL

A programação de transporte fluvial, também contemplada no PRODEPAN, segundo relatórios, previa gastos de Cr$20.000.000,00 (US$1,4 milhão), dos quais foram aplicados Cr$18.600.000,00 (US$1,3 milhão)em melhorias “gerais” das vias navegáveis e segurança de navegação, além de melhorias nos portos e nos centros de reparos. Esses recursos foram liberados e consumidos em 1977 e, na verdade, na literatura encontrada não pudemos especificar melhor o significado das melhorias mencionadas.

---

[136] GEOMAPAS. M*ato Grosso do Sul – político e rodoviário*. Santo André (SP). 1996. Escala – 1:1.400.000.

[137] Para este projeto não conseguimos informações sobre qual foi o montante liberado.

## II - SANEAMENTO AMBIENTAL

Projeto 01 - Canal de Paiaguás (14 km)

O objetivo da construção desse canal era desviar as águas do rio Taquari para uma área de 600 mil hectares, situada no Pantanal de Paiaguás, tradicionalmente castigada por secas nas épocas de estiagens, que permitiria a sua utilização durante todo o ano, ao mesmo tempo em que liberaria áreas alagadiças para a produção. Em 1976, foram programados e liberados Cr$4.248.000,00 (US$399 mil), sendo aplicados Cr$3.601.000,00 (US$338 mil), que teriam resultado na construção de apenas 6 km de canal. Em 1977, mais 3 km teriam sido concluídos, além da construção de três galerias de concreto com seção tríplice, para o qual teriam sido investidos mais Cr$14.100.000,00 (US$ 1 milhão). A construção dos 14 km de canal planejados, segundo relatórios, teria sido concluída em 1978.

Segundo informações do ex-prefeito de Corumbá, Sr. Acyr Pereira Lima e, também do Sr. João Francisco de Oliveira, esse projeto não foi efetivado. O último, inclusive, afirma que o canal deveria ter sido construído na Fazenda Taiamã, na área do Paiaguás. Já o ex-prefeito, diz que seria ao norte de Porto Rolão. Não há coincidência quanto ao local previsto para a instalação do canal, mas no que diz respeito a lembrança de projeto e a sua não execução, certamente eles concordam - o canal nunca foi construído. Ao que tudo indica está correto o Sr. João Francisco sobre a localização do canal.

Se o referido empreendimento não foi construído, o fato é que os recursos foram utilizados e o relatório da obra concluído. Existem duas possibilidades para explicar essa problemática. A primeira é que, como a sua presença consta até nos mapas dos relatórios, pode ter sido construído e, posteriormente incorporado pela própria dinâmica da natureza pantaneira, face às cheias do período, além de que, hoje, a área enfrenta o alagamento da parte seca por causa do assoreamento do rio Taquari, deixando muitas fazendas, submersas. A segunda possibilidade é que este empreendimento jamais tenha saído do papel, apesar dos recursos terem sido utilizados. Pela falta de lembrança dos fazendeiros locais, ao que parece, a segunda hipótese é a mais plausível.

Projeto 02 – Perfuração de poços

Os poços idealizados pela SUDECO e projetados pelo DNOS pretendiam beneficiar aglomerados rurais do Pantanal, de modo que deveriam ser perfurados nas áreas

dos desembarcadouros da Estrada de Ferro, ou nas estações com currais de embarque para dessendentar o gado.

Dos 74 poços previstos, 31 foram construídos, em 1976, nas propriedades de fazendeiros e no campo experimental da EMBRAPA (Fazenda Nhumirim). A perfuração e construção desses poços era justificada para suprimento de zonas secas do meio rural. Os demais poços previstos, pelos relatórios, teriam sido suspensos, pois a finalidade, no dizer dos técnicos, fora alcançada. Ainda assim, em 1977, de acordo com o relatório anual, teriam sido perfurados mais 10 poços através de linhas de financiamento direto com o fazendeiro. Nesse projeto, foram programados, liberados e gastos Cr$5.000.000,00 (US$354 mil) para perfuração, no final, de 50 poços.

Efetivamente, a quantidade de poços perfurados e instalados não é exata, mas é um motivo de zombaria[138] para fazendeiros. Segundo o Sr. Acyr, o poço instalado em sua fazenda, por exemplo, está fechado desde a perfuração, assim como o de todos os fazendeiros da circunvizinhança, porque o DNOS perfurou mas não instalou compressor. De qualquer forma, avalia que *é uma benfeitoria que a gente tem lá, se um dia precisar, está lá.*

Projeto 03 – Pôlder experimental de Corumbá/Ladário

O projeto objetivava abastecer os municípios envolvidos com produtos hortifrutigranjeiros a serem produzidos na área, além de ser, para o futuro, uma alternativa para saída da rodovia Transpantaneira com destino a Cuiabá. Para realização desse projeto foram adquiridos, pela SUDECO, 6.000 hectares, que consumiram Cr$10.000.000,00 (US$709 mil). Da proposta inicial, foram realizados os trabalhos de topografia e iniciada a construção de um dique, cujos recursos programados e liberados chegaram a Cr$3.767.000,00 (US$267 mil), tendo sido executados apenas Cr$ 656.000,00 (US$46,5 mil).

Como os custos previstos (aterros, canais de drenagem e irrigação, mais obras complementares) ficaram elevados e fora das possibilidades do programa, conforme atesta o seu relatório de desempenho de 1977, optou-se pela construção do Dique-Estrada, que teria um custo aproximado de Cr$ 80 milhões (US$5,67 milhões) e pelo

[138] O Sr. João Francisco de Oliveira informou que existe um poço na Fazenda Santo Antonio da Corixima que é conhecido como o "Poço da Viúva". Ao ser interpelado sobre o motivo, ele disse "da mãe pátria", numa referência ao modo como os recursos foram aplicados irresponsavelmente.

aproveitamento agrícola de um módulo de área de aproximadamente 500 hectares a um custo equivalente a Cr$ 30 milhões (US$2,12 milhões). A construção do Dique-Estrada, que ficaria a cargo do Departamento de Estradas e Rodagens de Mato Grosso, iniciou-se apenas em 1978, sendo construídos 03 km, de um total de 10 km de dique, além de mais 10 km de estrada de acesso, totalizando 13 km.

O Programa de Aproveitamento Hidroagrícola (500 ha), que ficou a cargo do Departamento Nacional de Obras e Serviços, deveria ter sido concluído em 1978, contudo foram programados Cr$25 milhões (US$1,77 milhão), transferidos Cr$13,5 milhões (US$957,6 mil) e nada foi realmente aplicado, exceto o montante de Cr$ 1,9 milhão (US$134,8 mil) para prevenção de cheias.

Essa área, encontra-se, nos dias atuais, abandonada, tratando-se de um grande aterro, cujas margens foram ocupadas por posseiros, em geral moradores de Ladário e Corumbá, que se apossaram para uso de lazer (pesca) e/ou para pegar iscas para comercializar. É possível aferir também a presença de pousadas e hotéis às margens da estrada e do dique. Uma área desapropriada e adquirida pela SUDECO através dos recursos do PRODEPAN,[139] portanto de propriedade da União, ocupada por empresários ligados a pesca e ao turismo e cujos "lotes" são comprados e vendidos normalmente em Corumbá.

Trata-se, mesmo, de um cenário surpreendente de se ver: um grande aterro em meio ao pantanal e que termina abruptamente, sendo interrompido pelas águas do rio Paraguai e da Lagoa Negra que se misturam; recomeçando, alguns quilômetros adiante, no sentido do Morro do Rabicho, com mais 4 km (ver iconografia) .

O Dique-Estrada, também conhecido como Dique-Codrasa (uma referência a sua construtora) segundo ISQUIERDO (1997), teria alterado o sistema se escoamento natural das águas, represando a área de inundação da Lagoa Negra que antes, durante a estiagem secava, transformando-se em pastagens para os animais silvestres e para o gado, mas que posterior a sua construção, teve sua área ampliada para 2.300 hectares,

[139] O Sr. Acyr Pereira Lima, quando questionado sobre a área onde foi instalado o dique-estrada disse: *(...) eram de várias pessoas (...) então ela foi desapropriada pela SUDECO (...) e depois o Pôlder parou, não efetivaram mais, porque nós deixamos tudo pronto para que saísse (...). Faltou ali um pedaço(...) e fazer as comportas para poder dar vazão e fechar na época certa para poder sanear aquela área. Quanto que o Governo já não gastou com assentamentos? Quer dizer que com o pôlder não seria necessário, porque 6000 hectares ali dava para assentar milhares de famílias, terras férteis, com o dique-estrada, com tudo. Invadiram tudo ali, com barraquinhas..., têm pousadas, têm outros camaradas ali que tiram areia, pegador de isca, também.*

permanecendo alagada todo o ano. Além disso, entende que a estrada *facilitou o acesso à área contribuindo para a ocupação desordenada (...).*[140]

Projeto 04 - Plataformas de embarque

Objetivavam dar condições de transporte ao gado bovino e, inclusive, servir de refúgio, principalmente na época das cheias, quando muito se perdia da criação porque não havia possibilidade de acesso das embarcações ao gado ilhado pelas águas. Foram planejadas 16 plataformas de embarque nos rios Paraguai e Cuiabá, que foram construídas nos anos de 1977 (um número de oito) e 1978 (foram construídas 9, totalizando 17). Foram programados, para os dois anos, Cr$22.311.000,00 (US$1,24 milhão), liberados 100% e aplicados Cr$ 25.429.000,00 (US$1,41 milhão). Portanto, ultrapassou-se o montante previsto.

Ao que tudo indica, apesar de construídas essas plataformas não tiveram um papel expressivo, pois teriam sido abandonadas, segundo informaram os fazendeiros entrevistados, muito provavelmente até mesmo pela falta de uso.

Projeto 05 - Barragem do Rio Manso

A construção dessa barragem, tinha como objetivo gerar energia (100 mw) para Cuiabá e para o Norte de Mato Grosso, além de tornar o rio Cuiabá navegável durante todo o ano. Dos Cr$2.544.000,00 (US$141 mil) programados, todo o recurso foi liberado e consumido na elaboração dos estudos e do projeto da barragem, mas ela nunca foi construída.

III – ENERGIA

Visando ampliar a rede energética do Pantanal, com vistas ao aproveitamento industrial das matérias-primas locais, a SUDECO, através do PRODEPAN, pretendia apoiar o Governo Estadual – Centrais Elétricas de Mato Grosso (CEMAT) – na ampliação da geração e das redes de transmissão e distribuição de energia. Tratava-se de substituir sistemas de geração considerados ineficientes e operados a diesel, vislumbrando atrair empreendimentos rurais e agroindustriais para os pólos regionais em

[140] Isquierdo (1997, p.146).

questão (Corumbá/Ladário, Cuiabá, Campo Grande). Nesse sentido foi projetada a Usina Hidrelétrica de Couto Magalhães, com recursos previstos da ordem de Cr$ 120 milhões (US$6,66 milhões), mas que não foi construída, inclusive, sendo reincorporada na programação do PROMAT, alguns anos depois.

Foram vários os projetos realizados pela CEMAT para geração de energia para os municípios do Programa. Foram construídas 04 estações de transmissão, 04 de transformação e 01 unidade geradora de energia elétrica (Unidade Térmica de Porto Murtinho). Os recursos programados chegaram a Cr$ 42,6 milhões (US$3,99 milhões), dos quais Cr$ 32,6 milhões (US$3,06 milhões) seriam financiados pelo BNDE e Cr$ 10 milhões (US$938 mil) viriam do FDAE - Fundo de Desenvolvimento de Áreas Estratégicas -, um investimento a fundo perdido. Constatamos que do valor programado, foram liberados Cr$24,5 milhões (US$1,36 milhão) e aplicados Cr$ 27,9 milhões[141] (US$1,55 milhão) – do FDAE vieram Cr$ 9,5 milhões (US$528 mil) e Cr$ 15,8 (US$877 mil) do então BNDE.

## IV – DESENVOLVIMENTO DA PECUÁRIA

Tratava-se do subprograma que visava ao melhoramento do rebanho a partir, principalmente, da introdução de pastagens plantadas e de assistência técnica ao criador.

Segundo relatórios, a ação do “Programa de Assistência Técnica” sofreu dificuldades e obstáculos: *a estrutura fundiária* – as propriedades com grandes extensões prejudicavam a introdução de novas tecnologias (vacinação, vermifugação e mineralização do rebanho). Contudo, a diminuição das áreas e o investimento nessas “modernidades” não foram e não são atraentes para o produtor/fazendeiro pantaneiro que cria extensivamente, sem investimento e, portanto, sem risco, a não ser os naturais decorrentes das estações seca/cheia, aos quais está habituado a conviver.

Foram programados para Assistência Técnica o montante de Cr$22.060.000,00 (US$1,22 milhão), mas, as emendas ministeriais, entre 1974 e 1978, efetivaram Cr$19.604.000,00 (US$1,09 milhão), dos quais, até 31/12/78, haviam sido liberados Cr$16.251.000,00 (US$902,8 mil) e aplicados CR$18.890.000,00 (US$1,05

---

[141] A diferença entre o valor liberado e o aplicado está no repasse de recursos do ano de 1977 para 1978.

milhão). Segundo relatórios, a EMBRATER/EMATER-MT prestaram serviços de assistência técnica, através de 16 técnicos, a 298 pecuaristas (85% do programado), elaborando 18 projetos (26% do previsto) com crédito rural no valor de Cr$ 15,5 milhões (US$861 mil), 11% do pretendido.

No que diz respeito às Pesquisas, dos Cr$44.973.500,00 (US$2,49 milhões) planejados, apenas Cr$ 31.083.000,00 (US$1,72 milhão) foram efetivamente aplicados. Ao que consta, a ação restringiu-se à aquisição da área urbana de 7.500 m² para abrigar as instalações da Unidade de Pesquisa de Corumbá-UEPAE/EMBRAPA, aquisição de 60% do mobiliário e da área de 1.175 hectares para instalação do campo de pesquisa da Unidade no Pantanal da Nhecolândia.

Os campos experimentais satélites que estavam previstos, em um número de seis, para serem instalados em fazendas particulares, segundo o relatório do Programa, não foram realizados a contento. Apenas na Nhecolândia o campo foi construído e encontra-se funcionando. Tratava-se de contratos de parceria, pelos quais, durante 10 anos, o proprietário cederia área e animais à EMBRAPA, ficando o Governo Federal com a responsabilidade dos investimentos fixos. Terminado o prazo, poderia ou não ser o contrato prorrogado.

## V - INDUSTRIALIZAÇÃO

Esse foi um subprograma que implicou, basicamente, em estudos para exploração de recursos minerais, para a industrialização da carne e à implantação de distritos industriais na área do programa PRODEPAN.

Minério de Ferro – eram dois programas, o de produção de ferro-esponja em Corumbá, cujos estudos foram concluídos e a produção considerada viável, desde que se pudesse aproveitar o gás natural da Bolívia como elemento redutor de custo e o estudo de viabilidade técnico-econômica para exportação do minério de ferro de Corumbá, para o qual foi planejada a ligação ferroviária Corumbá/sul de Mato Grosso/Porto Paranaguá, através da EFNOB – Miranda-MT, Guaíra-PR, Cascavel-PR e Guarapuava-PR. Tais estudos consumiram Cr$7.345.000,00 (US$689 mil).

Carne – considerando-a o produto de excelência regional, a SUDECO realizou estudos para abertura de um frigorífico no pólo Corumbá-Ladário para receber/industrializar a produção local. Esse era, do ponto de vista da Superintendência, a ação prioritária do PRODEPAN. Somente para estudos de viabilidade econômica foram consumidos Cr$1.125.000,00 (US$105,5 mil), em 1976, mas a construção, que fora prevista para 1977, não se efetivou, embora houvesse um grupo de empresários locais interessados. O grupo FRIGOPAN conseguiu uma área em Ladário cedida pela Prefeitura Municipal, onde pretendiam instalar o empreendimento, perto do Pôlder e do distrito industrial, com recursos financiados pelo, então BNDE. O frigorífico chegou a ter seis linhas telefônicas e escritório instalado, além da compra da ferragem para a construção que nunca aconteceu. Assim, o frigorífico, embora tenha tido escritório, a integralização de capital dos acionistas e os recursos do BNDE - CR$40 milhões (US$2,22 milhões), em 1978 - depositados em Banco, não foi de fato construído. Segundo um dos acionistas o grupo local não concordou com a proposta de controle e participação que teria o Grupo Bordon. Desse modo, a política regional planejada deparou em questões e forças políticas, que estão acima das decisões técnicas e de planejamento de gabinete e que não foram consideradas no plano do local.

Distritos Industriais – considerados instrumentos fundamentais para o aproveitamento e otimização dos investimentos em infra-estrutura, os distritos industriais foram programados. O D.I. Corumbá-Ladário acumulou controvérsias no que se refere à compra da área para sua instalação. Documentos[142] atestam terem sido adquiridos 510 hectares em Ladário, pela SUDECO, que foram repassados para o Governo de Mato Grosso para sua implantação. Para o empreendimento foram previstos investimentos em torno de Cr$5.000.000,00 (US$469 mil), do FDAE, e Cr$ 10.000.000,00 (US$938,5 mil), do Tesouro Estadual. Desse total de previsto, foi liberados apenas Cr$3.000.000,00 (US$212,8 mil) entre os anos de 1976 e 1977, através da SEPLAN/PR, tendo sido aplicados Cr$ 1.000.000,00 (US$70,9 mil).

[142] INSTITUTO BRASILEIRO DE ADM. MUNICIPAL. *Estratégia para orientação da expansão urbana de Ladário*. s.d.; MATO GROSSO, Governo de. Secretaria da Indústria e Comércio. *Distrito industrial do Pólo Corumbá-Ladário.* Belo Horizonte : Planex, junho, 1977; MATO GROSSO, Governo de. *Plano diretor do Distrito Industrial Pólo Corumbá-Ladário. B*elo Horizonte : Planex, Fev.1978.

Mapa - 12

## PRODEPAN - Infra-estrutura e pesquisa

LEGENDA

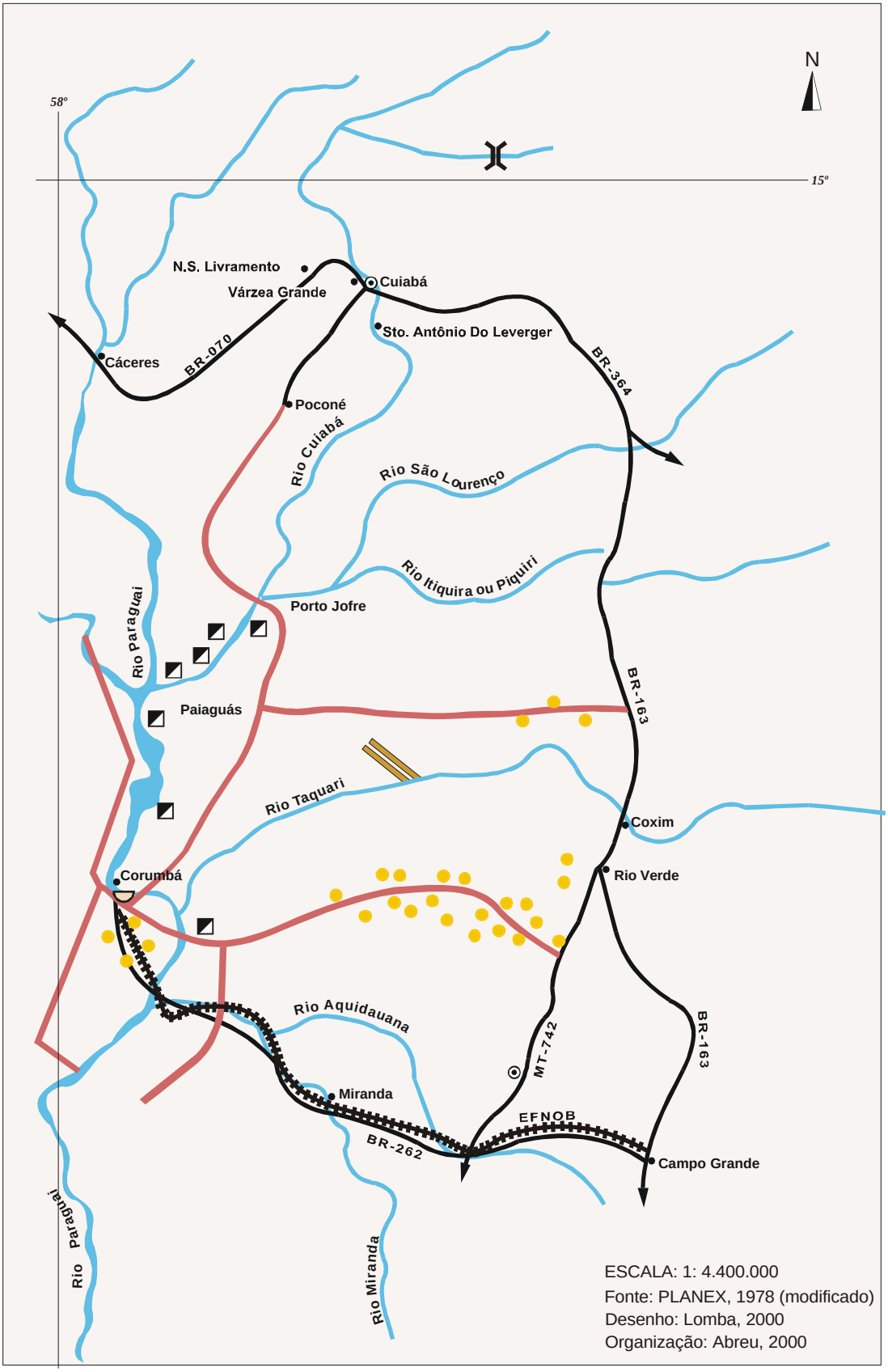
- Campos experimentais
- Geração
- Transmissão
- Distribuição
- Subestação

Estradas

- Rodovias federais e estaduais
- Em implantação fora do PRODEPAN
- A ser implantada pelo PRODEPAN

Mapa - 13

# PRODEPAN - Saneamento ambiental




**LEGENDA**

**Saneamento**

- Plataforma executada
- Canal de Paiaguás
- Barragem do Rio Manso
- Poços perfurados

**Estradas**

- Rede viária federal e estadual
- Estradas em construção pelo PRODEPAN

O distrito industrial nunca foi edificado em Ladário, e em decorrência nenhuma indústria se instalou no interior dos seus limites. A área para a sua implantação, adquirida pela SUDECO encontra-se tomada pela vegetação nativa, aparentando nunca ter sido tocada. Posteriormente, já na administração do Governador Pedro Pedrossian, mais precisamente em 1992, foi adquirida uma segunda área para o D.I., em Corumbá. Segundo o Sr. Acyr, *a área foi desapropriada mas o Governo não pagou, não indenizou, então está em litígio. É nessa área que vai ser a termelétrica e que tem ali os sem-teto.* [143]

De fato, essa área, existente em Corumbá encontra-se em litígio, sendo, em dias atuais, ocupada por famílias de sem-teto.

Através do PRODEPAN, a SUDECO pretendia instalar também distritos industriais em Cuiabá e em Campo Grande. No caso de Cuiabá, a SUDECO adquiriu a área, além de propiciar a implantação de infra-estrutura física: 45 km de vias de circulação abertas, cercamento de área, limpeza e perfuração de três poços artesianos e montagem de 9 km de rede de energia elétrica de alta tensão. Foram Cr$9,5 milhões (US$673,8 mil) de recursos despendidos. Em Campo Grande, a SUDECO providenciou a desapropriação de 440 hectares em terras contíguas ao já existente núcleo industrial, então administrado pelo governo municipal, objetivando a ampliação da área, além da execução dos estudos de viabilidade econômica, em que foram gastos Cr$ 1,6 milhão (US$113,4 mil).

Não pudemos contar com a análise de todos os relatórios do PRODEPAN e mesmo aqueles que examinamos apresentaram informações controvertidas, em função disso organizamos o Quadro 4, para uma visualização mais próxima do que foi realmente o "desempenho" do Programa:

[143] A termelétrica a que faz referência é proveniente do Gasoduto Bolívia-Brasil e está em fase de implantação para aproveitamento do gás natural boliviano. No início de dezembro de 2000, ocorreu a cerimônia de lançamento de sua pedra fundamental, evento que contou com a presença do Presidente Fernando Henrique Cardoso e Governador de Mato Grosso do Sul, José Orcírio dos Santos - Zeca do PT.

**Quadro 04**
**Desempenho do PRODEPAN -1975/1978**

**(x Cr$1.000)**

| SUB PROGRAMAS | IDEALIZADO | | PROGRAMADO | | EXECUTADO | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | CR$ | US$ | CR$ | US$ | CR$ | US$ |
| Transportes | 240.000 | 13.333,78 | 109.514 | 6.084,31 | 165.793 | 9.211,03 |
| Saneamento Ambiental | 115.000 | 6.389,10 | 72.870 | 4.048,46 | 63.230 | 3.512.89 |
| Energia | 180.000 | 10.000,33 | 42.600 | 2.366,74 | 27.900 | 1.550,05 |
| Desenvolvimento da Pecuária | 70.000 | 3.889,02 | 44.973 | 2.498,58 | 31.083 | 1.726,89 |
| Industrialização | 65.000 | 3.611,23 | 26.100 | 1.450,04 | 20.570 | 1.142,81 |
| Total | 660.000 | 36.667,89 | 296.057 | 16.448,16 | 312.156 | 17.342,58 |

Fonte : Relatórios de desempenho e acompanhamento - PRODEPAN.
Obs1: A base de cálculo foi a cotação média/ano de 1978 0 US$17,9993973.
Obs2: Vale a mesma já referida no Quadro 03, na p.112.

A análise da programação que sintetizamos no Quadro 4 demonstra que a política de construção das rodovias era a prioridade desse Programa, tendo sido comprometida tanto pelos cortes nos recursos idealizados (planejados), como pela incorporação de técnicas de construção inadequadas à realidade pantaneira, promovendo excesso de gastos face aos constantes reparos e até reconstruções de trechos, necessárias desde a implantação do subprograma de transportes.

Segundo o Sr. Aguinaldo Lélis, em sua entrevista, o PRODEPAN praticamente não saiu do papel. Essa avaliação tem sentido, no que diz respeito à não-realização da maioria das obras de infra-estrutura previstas, bem como do subprograma de industrialização que, como se viu, era de competência da SUDECO.

Não é o que pensa o Sr. Guilherme Sanches Faria, que foi coordenador do Programa, para quem, em entrevista concedida à Revista Interior, o Programa teve comprovada eficiência, apesar dos problemas enfrentados. Vejamos na íntegra a sua fala:

> *(...) seu tempo de execução ficou praticamente restrito a um ano e meio. Isto porque, após sua aprovação, consumiu-se cerca de um ano na organização sistemática de execução, pela qual os diversos órgãos setoriais envolvidos viessem a atuar congregadamente, na forma de filosofia de um programa integrado de desenvolvimento regional. E, depois, na fase de pré-execução, foi necessário efetuar análise e compatibilização dos diversos projetos específicos, concebidos de acordo com a programação geral aprovada. Em face disso, o Prodepan só ingressou em sua etapa de plena execução no segundo semestre de 1975, quando foi retardado pelas cheias que, assumindo*

> *proporções excepcionais a partir de 1974, representaram obstáculo adicional à execução de obras e atividades em algumas áreas da região.* [144]

Esse é um discurso eminentemente político, mais do que técnico-científico, e procura justificar os atrasos e obstáculos para a efetivação do Programa. Na verdade, ambos os discursos apresentam aspectos a serem analisados. Comprovadamente, a eficiência desse Programa é questionável no que se refere à distribuição dos recursos, que se voltaram basicamente para o setor de transporte rodoviário, como prioridade, e à incorporação de realizações trazidas pelos relatórios, mas que, na realidade, ou nunca foram efetivamente realizadas e/ou incorporadas ao território, ou foram realizadas parcialmente. É o caso do Canal de Paiaguás, totalmente desconhecido; das plataformas de embarque, abandonadas; do dique-estrada, inacabado; do pôlder hidroagrícola, nunca construído; do Distrito Industrial de Corumbá-Ladário e do FRIGOPAN, não instalados.

Contudo, recursos da ordem de Cr$312.156.000,00 (US$17,34 milhões), a preços de 1978, foram destinados para cumprir com a programação. A SUDECO adquiriu área de 6.000 ha, que custaram Cr$10 milhões (US$555,8 mil), além dos custos com trabalhos de topografia, com o aterro, para a construção do dique, visando à construção de um pôlder; esse projeto foi inviabilizado em função dos elevados custos e reformulado de modo a reduzir a área de aproveitamento agrícola para 500 ha; mesmo assim não vingou. Como dissemos, as obras do dique foram abandonadas e a sua área têm sido explorada ilegalmente, inclusive por pousadas e hotéis instalados na área da SUDECO.

Devemos citar, ainda, os poços e também o Canal de Paiaguás, as estradas, as plataformas, obras que consumiram recursos públicos com o único objetivo de fomentar oportunidades e ampliar a capacidade de acumulação da fração dominante regional, os fazendeiros, mas também nacional; é o caso do Grupo Bordon que, embora não tenha se instalado com o Grupo FRIGOPAN, como estava previsto, teve todas as condições planejadas para que isso ocorresse: recebeu doação da Prefeitura de Ladário de 3 terrenos para construírem as instalações e tiveram os estudos de viabilidade econômica custeados pela SUDECO, que ainda viabilizou recursos de Cr$40 milhões (US$2,22 milhões) no BNDE. Esse montante, segundo um dos acionistas do frigorífico, de fato fora depositado em agência bancária, em Corumbá, mas não movimentado, tendo se depreciado com a inflação. O fato é que, em relatórios da SUDECO, o frigorífico e o D.I. Corumbá-Ladário

---

[144] Revista INTERIOR. Edição Especial. Brasília :MINTER, ano III, nº20. nov. 1977, p.31.

foram implantados, pois os recursos foram destinados. São lacunas que demonstram o distanciamento do órgão de planejamento com a realidade em processo de intervenção.

Se o retorno esperado em termos da programação do PRODEPAN, não agradou às frações dominantes envolvidas, certamente não faltou empenho do Poder Público para isso. Faltou competência técnica (foram realizados pelo menos 03 estudos – indicados nesse capítulo - para efetivação do planejamento para o Pantanal Mato-Grossense) para gerir as propostas para os subprogramas principalmente de transportes e de saneamento ambiental; faltou também capacidade de "cooptação" da fração dominante regional, acostumada a um ritmo lucrativo com a pecuária extensiva, sem grandes investimentos. Por outro lado, sobraram interesses: das empreiteiras, dos fazendeiros e de políticos com base eleitoral local e até regional.

Além disso, outros dados merecem um exame mais atento, entre eles a diminuição do rebanho bovino do Pantanal entre os anos setenta e oitenta. Em 1970, o rebanho pantaneiro representava 25,3% do rebanho da região Centro-Oeste, e em 1980 esse percentual era de apenas 11,5%. Esse decréscimo vai na contramão do discurso dos idealizadores do PRODEPAN, pois a pretensão era justamente ampliar/melhorar o plantel, para isso pretenderam incorporar novas tecnologias junto aos produtores, entre as quais o uso de tratores na "lida" dos campeiros (em 1970 eram 791, em 1980 já eram 3.182 unidades). Na verdade, o trator era mais usado para transporte do que, efetivamente, para trabalhar, mas foi incorporado como sinônimo de modernidade.

Uma justificativa para essa diminuição foram as cheias iniciadas em 1974 no Pantanal, que, segundo estudos[145], contribuíram para decréscimo no efetivo bovino tanto por transferência para outras áreas, como por perdas com a inundação.

No bojo dessa problemática, o que fica evidente é que o PRODEPAN sofreu várias mudanças durante o seu período de vigência (1975-78), quando teve seu recurso transferido para outro programa, também coordenado pela SUDECO: Estudos de Desenvolvimento da Bacia do Alto Paraguai – EDIBAP -, que, na realidade, jamais foi implantado. Tratou-se de um acordo com a OEA – Organização dos Estados Americanos - para a elaboração de propostas para os municípios de abrangência da Bacia do Alto Paraguai que coincide, em grande parte, com a área do PRODEPAN.

---

[145] MINTER/SUDECO. *Estudo de desenvolvimento integrado da Bacia do Alto Araguaia* – EDIBAP (relatório da 1ª fase, Tomo I). Brasília, nov. 1979d.

Enfatizamos, assim, que a programação realizada entre os anos 1975-78, bem como as ações que efetivamente se realizaram, estavam voltadas para o apoio à expansão da pecuária extensiva. Isso é evidente tanto no setor de infra-estruturas básicas, como na preocupação com a pesquisa e assistência técnica, que visavam aumentar os níveis de produtividade da pecuária regional, facilitar o escoamento da produção, mas principalmente promover a industrialização da carne e de seus derivados. Essa é também a avaliação feita pela Fundação João Pinheiro (1979), ainda que reitere a importância do Programa dentro do que se propôs.[146] Uma análise com a qual concordamos.

### 3.1.2 - POLAMAZÔNIA

O Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia foi criado pelo Decreto nº 74.607, em 25/09/1974 como um Programa que se estendia por toda a área da Amazônia Legal, estabelecendo uma "parceria" entre a SUDECO e a SUDAM.[147]

À SUDECO, na área Amazônica que lhe era própria, cabia a responsabilidade pelos estudos e diagnósticos, que resultaram nos prognósticos para cada área-programa, bem como a administração e acompanhamento dos programas. À SUDAM, caberia a aplicação dos incentivos fiscais. Trata-se de uma relação aparentemente congraçadora. Todavia, só na aparência.

Segundo documento da SUDECO para proposição de criação do Banco do Centro-Oeste S/A - Bancentro S/A -, o relacionamento entre ambas as Superintendências não se dava harmoniosamente. A linha de financiamentos para a programação da SUDAM era viabilizada pelo Banco da Amazônia. Como as áreas de atuação estavam sobrepostas, era a última que definia as políticas e as prioridades de investimentos, vindo a SUDECO *"a reboque"*, projetando e instalando infra-estrutura. Isso, igualmente é o que argumenta o Sr. Aguinaldo Lélis:

---

[146] *Na medida em que a maior parte dos projetos do Programa está relacionada, direta ou indiretamente, com a pecuária, fica evidenciado também que os pecuaristas, grandes proprietários, são os principais beneficiários do PRODEPAN*. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/MINTER/SUDECO. *Programas Especiais de desenvolvimento dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul*. V. 8 Análise dos Programas Especiais. Belo Horizonte, 1979, p.22.

[147] O decreto nº 72.777, de 11/09/1973 *dispõe sobre a estrutura e funcionamento (...) da SUDECO*. Em seu parágrafo primeiro regulamentava a sobreposição SUDAM/SUDECO, nos seguintes termos : *a área que resultar comum à SUDECO e SUDAM permanecerá exclusivamente para efeito de aplicação de estímulos fiscais, sujeita à legislação e normas que regem a SUDAM, respeitadas as prioridades espaciais e setoriais estabelecidas nos Planos Diretores elaborados pela SUDECO.*

> *(...) todo o processo de desenvolvimento era, de certa forma, imprimido pela SUDAM porque ela que tinha o incentivo. Nós, SUDECO, apesar de ser área de abrangência da SUDECO, só trabalhávamos com a parte de infra-estrutura(...). Os grandes grupos, eles iam para lá para captar os incentivos da SUDAM, então, frigoríficos (...), na época tinha uma fábrica de whisky para sair em Barra do Garças, eles conseguiram incentivos. Frigorífico em Barra do Garças, então tinha "n" projetos grandes, por exemplo, Sadia em Cuiabá. Eram todos com incentivo da SUDAM. Ela que imprimia o processo de desenvolvimento e a SUDECO fazia a complementaridade.*[148]

O POLAMAZÔNIA foi um Programa cujo objetivo principal seria promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais nas áreas-programas selecionadas pelas duas Superintendências. Nesse sentido, a Exposição de Motivos (E.M.) encaminhada ao Presidente da República por vários Ministros[149], além do Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento, apresentava a viabilidade da criação desse Programa para impulsionar e aumentar o PIB, bem como as vantagens comparativas. Dizia o documento,

> *(...) é chegado, efetivamente, o momento de tirar proveito, principalmente, para efeito de significativa contribuição ao aumento do PIB, do potencial representado pela Amazônia.*
> *(...) estudos recentemente empreendidos pelos Ministérios do Interior, da Agricultura e pelo IPEA permitiram a identificação na Amazônia de áreas que apresentavam vantagens comparativas à ocupação produtiva e ao desenvolvimento, passíveis, portanto, de virem a merecer atenção prioritária e o esforço de programação especial em função de sua localização estratégica e das potencialidades de aproveitamento dos recursos minerais, de solo e de flora que detém.*

Nos limites da Região Centro-Oeste, foram diagnosticadas e projetadas cinco áreas-programas, entre as quais três, no *espaço mato-grossense*: Aripuanã, Juruena e Xingu/Araguaia. A finalidade expressa para essas áreas era a de *ocupar espaços vazios* e proporcionar apoio ao empresário agrícola pioneiro, de modo a criar condições para o aproveitamento dos recursos e a exploração baseada na vocação e nas vantagens comparativas; tratava-se, pois, de *promover o aproveitamento integrado das*

---

[148] Entrevista, Brasília, 25/11/1997.
[149] Ministros do Interior, da Fazenda, da Agricultura, das Minas e Energia, dos Transportes e da Indústria e Comércio.

*potencialidades agropecuárias, florestais, minerais e agroindustriais em (...) áreas selecionadas e espacialmente distribuídas na Amazônia Legal.*[150]

Em cada uma das áreas, era elaborado um Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) com o objetivo de programar os investimentos públicos que deveriam orientar e viabilizar as atividades produtivas de responsabilidade da iniciativa privada e o zoneamento adequado do uso dos recursos naturais, como, por exemplo, a destinação de áreas para reservas florestais e biológicas, de reservas indígenas e parques nacionais.

Considerando os PDI, as diretrizes da SUDECO para o POLAMAZÔNIA visualizaram *espaços diferenciados*[151], que agruparam as áreas selecionadas em : Espaços Vazios (Aripuanã, Juruena e Xingu/Araguaia, em Mato Grosso) e Eixos Dinâmicos (Araguaia/Tocantins e Rondônia).

Como nessa pesquisa analisaremos as ações da SUDECO no *espaço mato-grossense*, não nos reportaremos às áreas-programas dos Eixos Dinâmicos, que demandariam uma outra abordagem, o que não é objetivo desse trabalho.

O Norte Mato-Grossense, atual Mato Grosso, era considerado um imenso vazio demográfico e econômico. Antes mesmo do POLAMAZÔNIA, desde os anos de 50, foi palco de políticas de atração de imigrantes, por meio de projetos de colonização e de fixação de população comandados pela iniciativa privada, mas com integral apoio do Poder Público. As propostas de construção de rodovias do PIN e do PRODOESTE, a que nos referimos no capítulo anterior, pretendiam ligar o Centro-Oeste e a Amazônia ao Sudeste, principalmente São Paulo, e consolidar a fixação de população nas novas áreas em expansão.

O Projeto Aripuanã, por exemplo, foi criado, *em consonância com as diretrizes de integração nacional*[152], em 1973, através de um convênio entre os Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral, do Interior, da Educação e Cultura e o Governo de Mato Grosso, *com a finalidade de estabelecer as bases para o planejamento sistemático do Município*, principalmente em função de estudos efetuados pela UEMT, que indicavam ocorrências prováveis de importantes jazidas minerais e faixas de áreas férteis, com possibilidade de produção de agricultura comercial, além de espécies vegetais – florestas –

---

150 MINTER/SUDECO. *Prioridade para o desenvolvimento sócio-econômico da região Centro-Oeste.* Brasília, set./1978a, p.05.
151 MINTER/SUDECO. *Atuação da SUDECO no Centro-Oeste*. (subsídios para palestra do Superintendente em Três Lagoas/MT). Brasília, 1979a, p.50.
152 MINTER/SUDECO. *POLAMAZÔNIA*. Brasília, 1976a, p.26.

de alto valor comercial e um sistema hidrográfico dotado de significativo potencial energético. Em função desse diagnóstico foi idealizada nessa área-programa a construção do Núcleo Pioneiro de Humboldt; a execução de um programa de pesquisas florestais, de solos e de recursos naturais[153] e a construção da rodovia ligando Humboldt-MT a Vilhena-RO (470 km). A área de Aripuanã era vista como,

> *extenso vazio econômico e demográfico, com grande potencial de recursos naturais que podem (...) se transformarem em recursos correntes pela ação da iniciativa privada, apoiada nas pesquisas aplicadas desenvolvidas e a se desenvolverem no Centro de Pesquisas de Humboldt e nas infra-estruturas de estradas, energia elétrica e centros urbanos de serviços em implantação com recursos governamentais, no caso o POLAMAZÔNIA[154].*

Para esse projeto, em 1974, o Ministério do Planejamento alocou recursos da ordem de Cr$ 12 milhões (US$1,77 milhão), na forma de suplementação de verbas, graças ao Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI) *mediante a execução de obras de infra-estrutura e de apoio logístico e a realização de pesquisas para a identificação de seus recursos naturais[155]*, e, em julho do mesmo ano, em decorrência do convênio da SUDECO com o Governo do então Mato Grosso, foram liberados mais Cr$10.350.000,00 (US$1,52 milhão) para executar um plano de pesquisas abrangendo estudos biomédicos, ictiológicos, florestais e de tecnologia de madeira[156]. Além disso, a influência das BR 242, 158 e 080 já havia atraído para o norte do então Mato Grosso projetos empresariais de colonização e agropecuários, tendo propiciado a formação de núcleos urbanos, mesmo que incipientes.

Assim, as áreas-programas do POLAMAZÔNIA Mato-Grossense (Aripuanã, Juruena e Xingu-Araguaia) incorporaram um planejamento já existente, bem como os saldos de recursos já aprovados em planos anteriores, disponibilizados ou não[157]. Além disso, compreenderiam investimentos de capital em projetos de infra-estrutura social e econômica, o que era considerado pré-requisito para o desenvolvimento regional

---

153 Pesquisas voltadas para os "Trópicos Úmidos", que gerou, inclusive o Programa para Trópicos Úmidos.

154 MINTER/SUDECO. *Avaliação dos programas especiais de desenvolvimento da região Centro-Oeste.* POLAMAZÔNIA. Brasília, 1981a, p.05.

155 "Projetos básicos são estimulados." In: *Planejamento e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBGE. Ano 1:11, maio/74, p.4.

156 " Aripuanã já tem um plano básico de desenvolvimento." In: *Planejamento e Desenvolvimento.* Ano 2:13, Rio de Janeiro: IBGE, jul./1974, p.06.

157 CDE. *POLAMAZÔNIA : esquema de recursos para 1975.* Brasília, 1975? s/pagin. Nesse documento encontramos dados sobre a transferência de saldos do Projeto Aripuanã de 1974 e 1975, que seriam para a construção da rodovia Vilhena-Dardanelos, para a compra de equipamentos e para construção do núcleo de pesquisa Humboldt.

pretendido, principalmente dentro do interesse do empresariado. Desse modo, a SUDECO assume que,

> *as prioridades decorreram da necessidade de proporcionar apoio aos colonos e empresários agrícolas pioneiros na região, bem como criar condições para o ordenamento da ocupação espacial de acordo com a vocação do solo e das condições ecológicas.*[158]

No período de 1975-80, segundo dados da SUDECO, foram aprovados para o antigo Mato Grosso Cr$1.033.267.700,00 (US$11.135.622,50), correspondentes às três áreas-programas citadas e aos diferentes subprogramas. Esses recursos foram provenientes de repasses financeiros de programas já em andamento, como o PIN, PROTERRA, FDPI e FDPA.

Para uma compreensão mais substanciosa das ações propostas e realizadas no POLAMAZÔNIA, trataremos a seguir das especificidades de cada áreas-programas (ou pólos).

Aripuanã

Localizada no extremo noroeste do antigo Mato Grosso, no município de mesmo nome, e fazendo limite com o então Território de Rondônia e o Estado do Amazonas, a referida área-programa apoiava-se em três objetivos básicos, incorporados do Projeto Aripuanã já mencionado na página anterior: 1) o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre a Amazônia - onde se planejou construir uma base de estudos e uma cidade científica que se chamaria Humboldt - e a construção de rodovias de penetração; 2) a instalação de projetos agropecuários; e 3) o aproveitamento dos recursos naturais, minerais e madeireiros pelo setor privado.

Para melhor expressar suas intenções com relação a essa área-programa a literatura produzida pela própria SUDECO resumiu e divulgou:

> *O objetivo do Programa nessa área é o de prover a infra-estrutura e o apoio necessário ao desenvolvimento desses grandes projetos de iniciativa particular.*[159]

Aripuanã era considerada um pólo passível de gerar *vantagens comparativas*: uma área-programa que já incentivava e atraía a colonização pela empresa

[158] MINTER/SUDECO (1981a, p.2).
[159] MINTER/SUDECO. *POLAMAZÔNIA.* Brasília, 1976a, p.26.

privada através do acesso a enormes extensões de terras viabilizado pela ação governamental. Para isso, o Governo do antigo Mato Grosso, através da CODEMAT, loteou e vendeu terras para serem "desbravadas" por empresas de colonização que, majoritariamente promoviam a colonização dirigida ou induzida[160]. Desse modo, os projetos de colonização e Aripuanã se consolidaram como efetiva oportunidade de lucros para a iniciativa privada (nacional ou internacional). Veja-se essa afirmação, publicada numa revista, naquele período:

> *Durante a gestão de Gabriel Müller na presidência da Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso (...) foram vendidos a particulares, num total de 2 milhões de ha, dentro da área de influência dos pólos Juruena e Aripuanã do POLAMAZÔNIA. Numa gleba de 400 mil ha, Ariosto da Riva, principal acionista e presidente da firma Indeco – Integração, Desenvolvimento e Colonização - constrói atualmente duas cidades: Alta Floresta e Paranaíta. A Companhia deverá gastar nisso 116 milhões de cruzeiros até 1980 (...) Para ligar as duas futuras cidades à rodovia Cuiabá-Santarém e permitir o escoamento da produção pelo corredor de exportação de Santarém, a 1.000 km de distância, a empresa já construiu 81 km de estrada principal, faltando completar outros 115 Km, e deverá abrir 344 km de estradas vicinais.*
> *Segundo Gabriel Müller, é em planos como os da Indeco e da Sinop – Sociedade Imobiliária do Noroeste do Paraná (que está construíndo três cidades em sua gleba, no município de Chapada dos Guimarães, à margem da rodovia Cuiabá-Santarém) que se deverão basear os projetos de desenvolvimento do Norte de Mato Grosso.*[161]

A tônica desse artigo imputa às bases da ocupação de terras do norte mato-grossense o mérito dos empreendimentos empresariais privados.

Trata-se, a nosso ver, da legitimação e legalização, pelo próprio Poder Público, do latifúndio, bem como da formação de "feudos" dominados por empresários, que, segundo estudos, se constituíram, em muitos casos, em autênticos regimes de escravidão.[162] O poder desses empresários já está presente no próprio texto jornalístico citado, quando se refere à capacidade de "construção de cidades", bem como de

---

[160] A colonização dirigida ou induzida foi muito comum na Amazônia Mato-Grossense e significava a procura e escolha de determinados colonos, sendo, portanto, restrita a determinado grupo. Isso ocorreu de forma acentuada com o pequeno proprietário do Sul do País, muito procurado para ir se instalar nas chamadas áreas de *fronteira agrícola.*

[161] Revista VISÃO. "Mato Grosso na hora da divisão." São Paulo. 46(10): 20-24, Maio 1975, p.24.

[162] *A maneira pela qual se organiza a empresa ou cooperativa de colonização tende a transformar o colono, ou parceleiro, em dependente da administração, gerência, planejamento ou atividade da empresa, da direção desta. Mais que isso, as condições de produção e comercialização das atividades agropecuárias ou*

interferência na construção de eixos rodoviários. Mais do que "espírito empreendedor", certamente têm esses empresários força política. Ao que tudo indica, essa força política não é proveniente de influências locais, trata-se mais precisamente de empresários de fora – "os paulistas" -, que se instalaram por conta dos incentivos fiscais (da SUDAM, do PIN), do preço baixo das terras, da exploração de madeira e minérios, e/ou, ainda, para especular, agregando valores.

No dizer de Ianni (1979, p.117), a consolidação das empresas de colonização é parte da política agrária da ditadura, que se realiza *na instalação dos "projetos fundiários" de latifundiários, fazendeiros e empresários*. Para o autor, essa política ratifica-se não apenas pela possibilidade de apropriação de grandes porções de terra, mas pela própria atuação de órgãos, como o INCRA que opera, ao lado dos projetos integrados de colonização, propiciando a criação e a expansão de latifúndios, fazendas e empresas, além de deslocar posseiros de uma para outras áreas; e a própria FUNAI que age da mesma forma deslocando grupos indígenas. Há que se mencionar ainda os apoios financeiro, fiscal e creditício canalizados.

A programação da SUDECO e do POLAMAZÔNIA não apenas vêm ao encontro desses interesses, como são financiados por Fundos e Programas já em andamento, sem falar nos incentivos fiscais que beneficiaram as áreas-programas da Amazônia Mato-Grossense. Não se está referindo, portanto, de recursos dos empresários, mas do PIN, PROTERRA, FDAE, FDPI que, tanto favoreciam os empreendimentos já existentes, como atraíam mais recursos; daí, a importância das rodovias de penetração e das pesquisas.

O economista Paulo Dante Coelho que, em 1975, defendia a construção da cidade científica de Humboldt, por ocasião do "I Encontro de Estudos e Debates", nos dias atuais fala com ironia do projeto :

> *(...) Era a criação de um pólo populacional e de uma cidade que tivesse um papel científico importante de disseminar a pesquisa, enfim! Ainda bem que não deu certo, porque, os ambientalistas* (pausa) *teríamos sido massacrados* (risos).[163]

O núcleo pioneiro, no entanto, foi criado e implantado a 10º S e 59º 27´W, imerso na Floresta Amazônica, ao lado de casas de trabalhadores (seringalistas) que já

---

*extrativas da unidade doméstica, ou empresa familiar cooperada ou associada passam a depender das condições estabelecidas ou controladas pela empresa.* Ianni (1979, p. 105).

[163] Entrevista concedida em 25/11/1997, no Edíficio São Paulo SCS, Brasília-DF.

habitavam lá e que, em sua maioria, foram inseridos em atividades voltadas para a implantação da cidade, que depois foi abandonada. Para esse projeto, foram destinados recursos principalmente nos anos de 1973 e 1974; a própria literatura de propaganda das ações do governo publicavam as dificuldades de acesso (apenas por avião ou barco) e, por isso mesmo, o alto custo de vida e os baixos salários - em relação a Cuiabá -, não atraíam funcionários, além das inóspitas condições climáticas e, portanto, de trabalho. Esse conjunto de fatores, desde o início, atrasava as realizações, até mesmo para a chegada de equipamentos, remédios e alimentos, por via fluvial, ou aérea; todos esses foram fatores determinantes para o abandono do projeto.

Tratou-se de um engodo do ponto de vista de sua implantação e da pesquisa. No entanto, projetos de desenvolvimento, a cargo da iniciativa privada, recobrindo uma área de dois milhões de hectares, eram implantados e ativados paralelamente, na zona de influência de Humboldt, nas áreas consideradas de exploração econômica integrada e de reserva biológica[164], com o apoio direto dos governos estaduais e federal.

Na assertiva do Sr. Aguinaldo Lélis, o centro de pesquisa foi planejado porque *muito pouco ou quase nada se conhecia sobre a Amazônia*; idealizou-se, então, uma base científica para a exploração dos recursos existentes, mas *não decolou*, *porque necessitava de uma infra-estrutura tão grande, que a pesquisa foi ficando sempre para trás.* Contudo, avalia que, *pela imensidão de madeira, principalmente cerejeira, que foi retirada dali pela iniciativa privada, o Programa se pagou.*

Essa avaliação tem ressonância quando se analisa a literatura produzida pela SUDECO e verifica-se que a exploração madeireira era a base de todos os demais projetos para a Amazônia, já que o desmatamento era ação primeira, deixando implícita a :

> *ênfase na construção de estradas de penetração, necessárias(...) como sustentação do setor privado que ali se instala em direção de projetos de exploração madeireira de alto valor econômico, assim como emergentes programas de colonização.*[165]

Essa proposição requer, necessariamente, uma análise da relação custo/benefício desse processo. Segundo o próprio Lélis, não havia por parte da SUDECO

---

[164] O Código Florestal estipulava como política de preservação a instituição de: a) florestas de preservação permanente, em função de sua situação estratégica no conjunto dos recursos naturais; b) áreas de uso indireto , através dos Parques Nacionais e Reservas Biológicas. A primeira limitava o uso pela propriedade privada e no caso dos parques e reservas prevê-se a utilização de terras governamentais, onde se permite o uso através de políticas com finalidade *social, técnicas e econômicas*. MINAGRI/IBDF. *Pronunciamento do Presidente do IBDF na Comissão de avaliação dos incentivos fiscais.* Brasília, s/d.,p.1.

[165] MINTER/SUDECO. *Relatório analítico 1976.* Brasília, 1977, p.10.

o controle sobre a retirada de madeira da área, que deveria dar-se pelo IBDF; contudo, se não era da alçada da SUDECO executar os programas, cabia-lhe acompanhar todos os projetos, já que era sua incumbência o planejamento, e a otimização dos resultados dependia de sua efetivação.

Apenas em Aripuanã (Mapa 14), foi programada a aplicação, em 1975/1980, de Cr$281.938.000,00 (US$34,74 milhões), dos quais: em transportes, Cr$193.275.000,00 (US$23,81 milhões); em saúde e saneamento, Cr$1.185.000,00 (US$146 mil); em indústria e serviços, Cr$1.000.000,00 (US$123 mil); em educação e cultura, Cr$4.175.000,00 (US$514 mil); em ciência e tecnologia, Cr$58.982.000,00 (US$7,26 milhões); em demarcação de terras indígenas, Cr$1.622.000,00 (US$199,8 mil); em desenvolvimento urbano, Cr$19.839.600,00 (US$2,44 milhões); e, para apoio aos programas de migrações internas, Cr$1.800.000,00 (US$221,8 mil).

Esse dados demonstram uma preocupação com "o ir e vir" - a circulação de capital e pessoas - já que os gastos com transportes significaram 68,56% do total de recursos. Esse é um referencial importante porque todos os programas de colonização e de instalação de projetos agropecuários, agrominerais e florestais tinham como ponto de partida as rodovias, para as quais se derrubavam as matas, abrindo caminhos para a entrada das famílias de colonos, para a localização de povoados, onde se instalavam o comércio, postos de combustíveis, pistas de pouso, postos de atendimento à saúde, algumas vezes até postos de atendimento dos técnicos da SUDECO e da EMBRAPA.

Esses povoados, verdadeiros núcleos urbanos instalados em meio à floresta foram em alguns casos, projetados em Brasília, pelos técnicos da SUDECO, sem sequer visitarem a área. Juína é um exemplo, tendo sido planejada em função de um projeto de colonização dirigida. Da mesma forma é possível citar Juruena, Terra Nova, Colíder, Canarana, Sinop, entre outros.

Essas instalações davam-se com intensa exploração da madeira, normalmente realizada pelas colonizadoras e empresas madeireiras, o que se transformou no principal objetivo desses projetos. Assim, os colonos, na maioria dos casos, ao chegarem, não tinham direito à comercialização da madeira retirada.[166]

É inegável que a atividade madeireira proporcionou, além do desmatamento, provocado pelo estímulo à ocupação, danos ambientais, que o próprio Sr.

[166] Ver Ianni (1979).

Lélis confirma e que vários autores já estudaram e denunciaram. Marcas sócio-espaciais produzidas no processo de ocupação planejada e induzida, que precisam ser destacadas.

O contato dos sulistas e as suas práticas de manejo com as adversidades e diferenças climáticas das novas terras geraram problemas com relação a sua saúde e a sua capacidade produtiva. Um dos aspectos era relativo às doenças locais, geralmente provocadas por insetos, com relação às quais o sulista não tinha resistência orgânica e nem conhecimento. Isso demandou ações e planejamento da SUDECO, no sentido de implementação de campanhas de vacinação para controlar doenças que se tornaram epidemias, além da necessária programação de ampliação de leitos e hospitais – ausentes nos primeiros anos do Programa.

Um outro problema enfrentado estava relacionado com a produção e a produtividade que se esgotavam em poucos anos. O manejo inadequado para os solos locais promoviam o seu rápido enfraquecimento, pois não resistiam à retirada da mata e a introdução da agricultura de subsistência ou ainda para a produção de arroz, usualmente plantado por dois anos, para preparar a terra para a introdução de pastagem para a pecuária.[167]

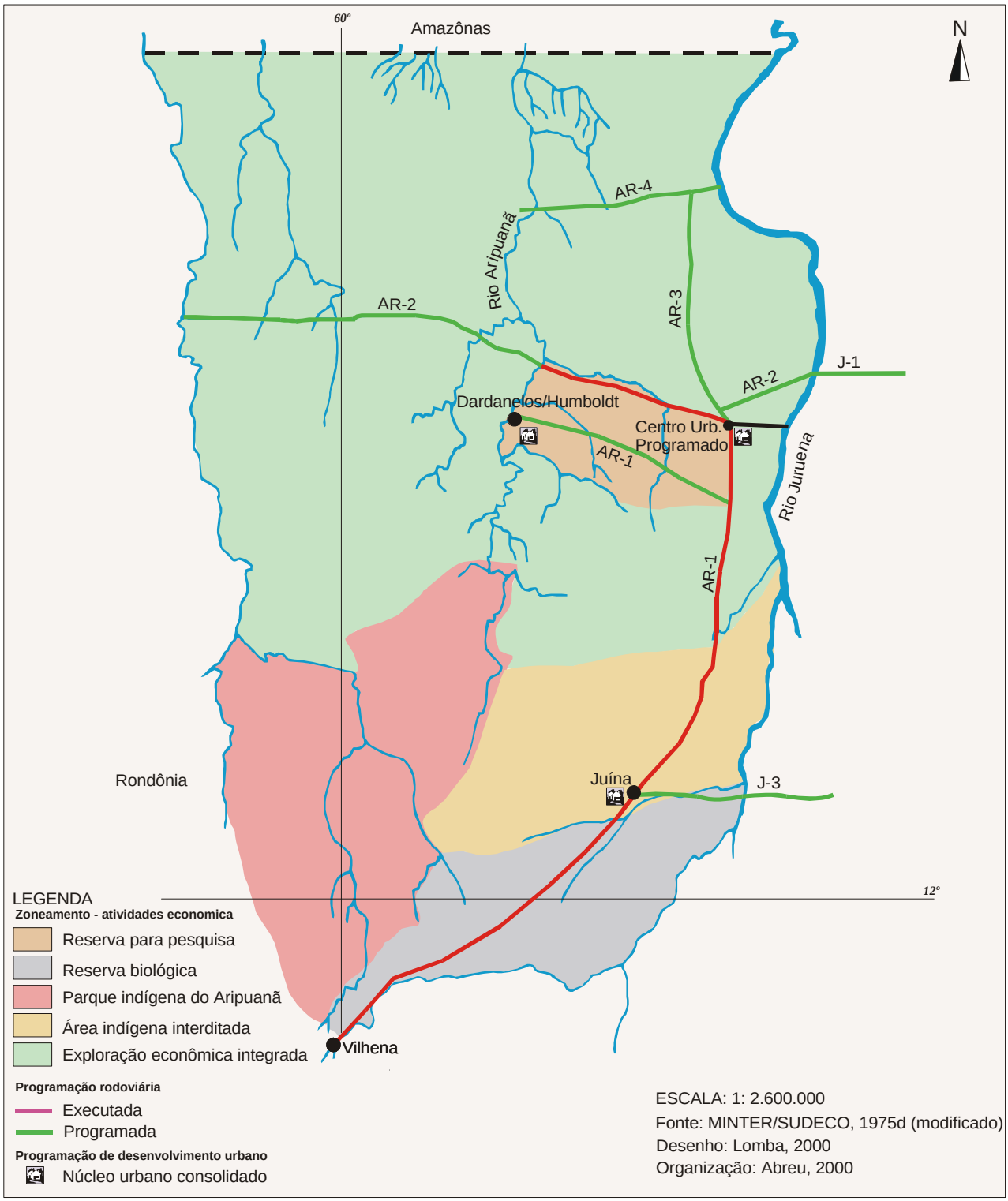
Havia, em verdade, desconhecimento dos próprios técnicos quanto ao manejo correto, ou mesmo, quanto à diversidade de espécies vegetais passíveis de serem exploradas, produzidas e reproduzidas. Por conta disso, o Programa de Trópico Úmido, bem como a Cidade de Humboldt, já haviam sido idealizados. Ocorre que, como fica claro na fala do Sr. Aguinaldo Lélis e também na do Sr. Paulo Dante Coelho, poucos recursos foram realmente destinado à pesquisa, o que acabou transformando os colonos em verdadeiras cobaias em um processo onde o interesse predominante não eram realmente as pessoas que para lá foram “conduzidas”, mas os recursos (financeiros e naturais) que poderiam ser explorados e transferidos para se realizarem, inclusive, em outro locais, sob o comando do capital. Seriam as grandes empresas colonizadoras, madereiras e agropecuárias as maiores beneficiadas dessa programação.

---

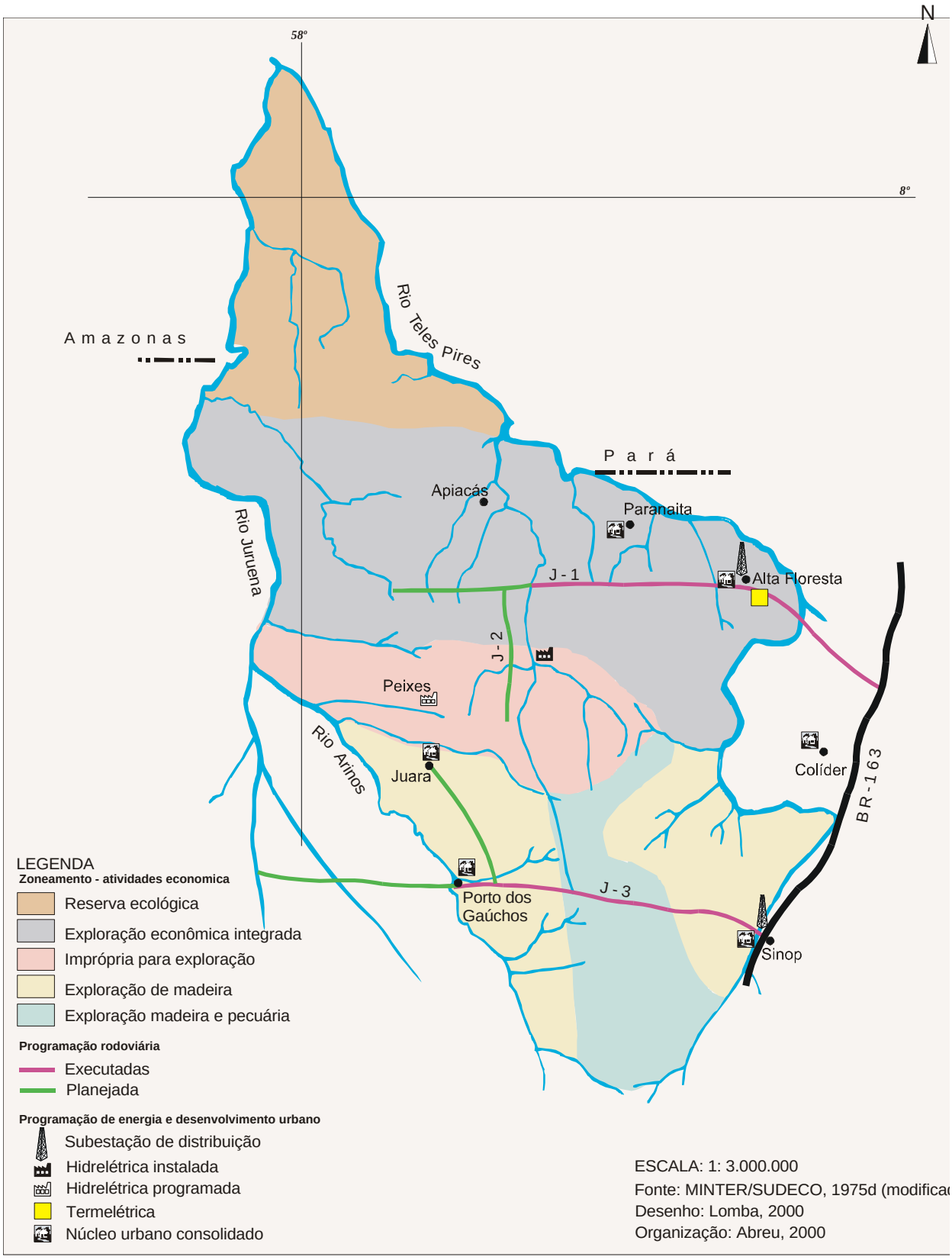
[167] Boa parte dos sulistas não se fixavam, abandonando as terras - que eram incorporadas pelas grandes empresas - e, partindo em busca de outras, principalmente em Rondônia, onde os lotes eram doados pelo INCRA.

**Mapa - 14**

# POLAMAZÔNIA - Aripuanã



# POLAMAZÔNIA - Juruena



Juruena

Localizada numa área de 85.000 km², anexa a Aripuanã, essa área-programa abrangia áreas dos municípios de Porto dos Gaúchos, Diamantino e Alta Floresta, tendo sido planejada pela SUDECO para ser um pólo de produção agrícola, pela excelente qualidade dos solos para a agricultura. A fertilidade dos solos, aliada ao fato de estar cercada pelos rios Teles Pires, Arinos e Juruena, lhe imprimiu a denominação de Mesopotâmia.

Embora fosse considerada *um vazio demográfico e econômico,* esta área-programa era habitada por indígenas e por seringueiros que mantinham a atividade de extração da borracha nativa, o que, de certa forma, demandava a manutenção da floresta e confrontava-se com os objetivos de introdução da agricultura. Além disso, ao Norte da área, viviam gateiros, garimpeiros e eventuais catadores de castanhas.

Conforme documentos da SUDECO, na área-programa de Juruena (Mapa 15), no início, foram implantados alguns projetos de pecuária de corte - *com espírito empresarial nos empreendimentos*[168] - principalmente em sua parte centro-sul.

Segundo pesquisas e diagnósticos elaborados, o maior potencial produtivo, tanto para as atividades extrativas vegetais, como para a agricultura e pecuária, encontrava-se no sentido norte-sul, na faixa de influência da BR-242, recomendada para ocupação pela atividade empresarial. [169]

Com a instalação dos projetos de colonização e agropecuários, muitas famílias dirigiram-se para a área, expondo novas (e velhas) demandas. Assim como Aripuanã, objetivava-se instalar toda a infra-estrutura básica necessária para a implantação dos projetos de colonização e agropecuários, com a introdução da agricultura de ciclo longo, através de incentivos à iniciativa privada, que comungavam com as ações governamentais previstas para a área-programa.

Juruena atraiu grandes contigentes populacionais e induziu a concentração em cidades que foram criadas (núcleos urbanos) e/ou se fortaleceram próximas à rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) e das rodovias J-1 e J-3(de Sinop a Juína) como é o caso de: Sinop, Colíder, Alta Floresta, Bandeirantes, Juruena, Canarana, Novo Paraná, entre outras. Segundo Ajara (1989, p.145), o acentuado crescimento urbano ocorrido no norte do então

[168] MINTER/SUDECO. op. cit., 1981a, p.06.
[169] INDECO S/A. *Projeto de Colonização*: informe preliminar. Cuiabá, 1975. Projeto para as glebas de Alta Floresta e Paranaíta, no município de Aripuanã-MT e entregue a CODEMAT, dentro do Programa de ocupação de Aripuanã, e que fazia parte da área-programa Juruena.

Mato Grosso estava *associado, principalmente ao surgimento de núcleos com características "rurbanas", que atuam na prestação de serviços às populações rurais e na circulação da mão-de-obra regional.*

Essa realidade pode ser percebida na distribuição dos recursos orçados e que totalizaram, entre 1975 e 1980, Cr$464.507.700,00 (US$ 5 milhões).

Os transportes consumiram Cr$349.918.000,00 (US$3,77 milhões); para a agricultura, foram Cr$6.500.000,00 (US$70 mil); para energia, Cr$41.000.000,00 (US$441,8 mil); para desenvolvimento urbano, Cr$48.790.000,00 (US$525,8 mil); para saúde e saneamento, Cr$3.664.000,00 (US$39,4 mil); para educação e cultura, Cr$11.535.700,00 (US$124,3 mil); e para indústria e serviços, Cr$3.000.000,00 (US$32,3 mil).

Foram 75,33% do total de recursos destinados ao transporte, 10,5% para o desenvolvimento urbano e 8,85% à produção/viabilização de energia elétrica. Nos setores de produção, somando agricultura, indústrias e serviços, os recursos de investimentos diretos não passaram de 2% nesse mesmo período. Esses dados reforçam a afirmação de que, no *espaço mato-grossense*, na parte que coincide com a da SUDAM, a atuação da SUDECO foi em infra-estrutura, especialmente rede viária.

Do que está explicitado enquanto programação no subprograma de transportes, a malha viária de Juruena estava representada pela construção da J-1, com 170 km de extensão no trecho rio Teles Pires/Rio Apiacá[170], e a J-3, iniciada e finalizada em 1975, ligando o município de Porto dos Gaúchos até Sinop, na Cuiabá/Santarém. Essas e outras rodovias programadas estavam sob responsabilidade de execução do Departamento de Estradas de Rodagem de Mato Grosso, cujas verbas eram controladas pela SUDECO, mas originavam-se em recursos do PIN, sendo repassadas para a SUDECO através da SEPLAN/PR.

Seria justamente o subprograma de desenvolvimento urbano a receber o segundo maior volume de recursos, que seriam destinados a projetos de abastecimento de água, construção de pistas de pouso, construção de armazéns, projetos de melhoria urbana,

---

[170] A J-1 foi uma rodovia que teve parte construída pela INDECO (da BR-163 às margens do Rio Teles Pires – 81 Km), em 1974. Em 1975, quando entraram com o projeto de colonização das Glebas Alta Floresta e Paranaíta informavam que construiriam 115 Km do Rio Teles Pires até Alta Floresta, cujo objetivo era ligar as Glebas com a BR-163. Na verdade, entrou foi na programação do POLAMAZÔNIA, passando a coincidir com a programação da BR-242.

como, por exemplo, construção de terminal rodoviário e praça pública, de abertura e embelezamento de avenidas.

Esse subprograma deveria também garantir recursos para a formação de núcleos urbanos como os de Sinop, Alta Floresta, Colíder e Porto dos Gaúchos, o que desmistifica a idéia de que seria o capital privado que estava "construindo" cidades na Amazônia brasileira.

No que diz respeito ao investimento direto na produção e/ou na exploração dos recursos naturais, os incentivos diretos provinham da SUDAM, através de linhas de financiamento do Banco da Amazônia, graças a sobreposição de área de atuação. Constatamos que, não foi essa "sobreposição" uma decisão aleatória, pois à SUDECO não cabia política de incentivos; que era, de fato, o que atraía aos empresários ("os paulistas"). À SUDECO cabia apenas concordar; é o que está luzente na fala a seguir do Sr. Aguinaldo Lélis:

> *Ela* (a SUDAM) *que imprimia o processo de desenvolvimento e a SUDECO fazia (...) a complementaridade.*
> *(...) você era um empresário, captava incentivo em São Paulo. Chegava e dizia: "Olha eu captei tanto de incentivo em São Paulo, mas eu quero abrir minha propriedade. Eu tenho essa propriedade e vou abrir essa propriedade com o incentivo" e a SUDAM autoriza, então autorizava, eu aqui no outro extremo, entende? (pausa) Você ficava meio à reboque daquele processo de maluco que era a iniciativa privada que de certa forma fazia, só que ele aprovava a obtenção desses incentivos na SUDAM.*

Xingu-Araguaia

Situado no nordeste do atual Mato Grosso, essa área-programa limitava-se com Goiás, entre os rios Araguaia e Xingu. Uma área de predominância de campos e cerrado, que foi planejada como um pólo voltado para o desenvolvimento da pecuária "como vocação", haja vista a baixa fertilidade da maioria de seus solos, diagnosticada nos estudos realizados pela Superintendência. Assim, pensava-se em construir e fortalecer núcleos urbanos como apoio à atividade pecuária implantada através, principalmente, dos projetos agropecuários aprovados pela SUDAM, para implantação de pastagens artificiais em propriedades de grandes extensões. Assim, coube à SUDAM a programação quanto ao uso para exploração econômica e uma das justificativas foi que parte dessa área-programa ficava sob sua jurisdição. Ficaria para a SUDECO explicitamente a programação da infra-estrutura (Mapa 16).

Dentro dessa área-programa situava-se a fazenda Suiá-Miçu, do grupo italiano Liquifarm (que deu origem a cidade de Liquilândia), com 50 mil reses, no município de Barra do Garças. A presença desse Grupo foi determinante para que a área fosse potencialmente considerada um pólo agroindustrial e para que a BR-158, já planejada pelo Programa Rodoviário do I PLADESCO, fosse retomada e construída, assim como outras estradas vicinais, para ligação das zonas produtoras com a área de influência da Suiá-Miçu. A pretensão da empresa era construir um centro de industrialização de carne bovina, chegando a alardear a construção de um aeroporto para embarcar a carne diretamente para a Itália[171]; uma forma de pressão, obviamente, para apressar as obras, e que parece ter tido ressonância pois, segundo Sr. Aguinaldo Lélis, conduziu para Barra do Garças a instalação de um frigorífico, com incentivos da SUDAM. Além disso, foi programada a instalação de um distrito industrial.

Essa área-programa, assim como as demais, também direcionou a maior parte dos recursos para o subprograma de transportes. Dos Cr$286.822.000,00 (US$3,09 milhões) orçados para o período de 1975/1980, Cr$242.644.000,00 (US$2,61 milhões) destinavam-se à construção de rodovias e vias vicinais, ou, ainda, melhoramentos em trechos já existentes. Isso corresponde a 85,3% de todo o montante.

Para realizar a comparação com os demais subprogramas planejados para a área, foram gastos em desenvolvimento urbano Cr$27.093.000,00 (US$291,9 mil), a partir de 1976; em saneamento e saúde, Cr$5.542.000,00 (US$59,7 mil) apenas a partir de 1978; em educação e cultura, Cr$8.403.000,00 (US$90,5 mil); em demarcação de áreas indígenas, Cr$1.140.000,00 (US$12,2 mil); e em apoio aos programas de migrações internas, Cr$2.000.000,00 (US$21,5 mil). Todos esses subprogramas ficaram com apenas 14,7% dos recursos.

Para dar visibilidade a essa imensidão de cifras, construímos o Quadro 05, que é um demonstrativo dos recursos totais distribuídos para o POLAMAZÔNIA, pela SUDECO e as especificidades programadas para as áreas-programas do *espaço mato-grossense*, de 1975-1981[172], o que nos permitirá uma análise geral e comparativa do Programa e entre os pólos.

---

[171] VISÃO. "Mato Grosso na hora da divisão". São Paulo. 46(10): 20-24, Maio 1975.

[172] Devemos esclarecer que os dados de 1981 foram inseridos na análise porque até esse ano o II PND ainda é considerado pela SUDECO, no que diz respeito as realizações das ações e repasses de recursos.

Quadro 05

**Desempenho do POLAMAZÔNIA no *espaço mato-grossense* por subprograma (1975-1981)**

(Cr$1.000,00/ US$1.000)

| ÁREAS-PROGRAMAS | ARIPUANÃ | | JURUENA | | XINGU/ ARAGUAIA | | ESPAÇO MATO-GROSSENSE | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SUBPROGR. | CR$ | US$ | CR$ | US$ | CR$ | US$ | CR$ | US$ |
| Transportes | 285.275 | 3.074,43 | 480.418 | 5.177,51 | 321.644 | 3.466,38 | 1.087.337 | 11.718,33 |
| Saúde /Saneamento | 2.685 | 28,93 | 35.664 | 384,35 | 7.792 | 83,97 | 46.141 | 497,26 |
| Indústria/ Serviços | 1.000 | 10,77 | 26.600 | 286,67 | - | -- | 27.600 | 297,44 |
| Educação/ Cultura | 4.715 | 50,81 | 20.715 | 223,24 | 15.933 | 171,71 | 41.363 | 445,77 |
| Ciência /Tecnologia | 58.982 | 635,65 | | - | - | - | 58.982 | 635,65 |
| Desenvol. Urbano | 29.839 | 321,58 | 68.790 | 741,35 | 44.093 | 475,19 | 142.722,6 | 1.538,13 |
| Demarcação/ Desenvol. Áreas Indígenas* | 1.622 | 17,46 | | - | 1.140 | 12,28 | 2.762 | 29,76 |
| Agricultura | 8.300 | 89,45 | 46.800 | 504,36 | 3.300 | 35,56 | 58.400 | 629,38 |
| Energia | - | - | 104.000 | 1.120,81 | - | - | 104.000 | 1.120,81 |
| Apoio Migrações Internas | 1.800 | 19,39 | | - | 2.000 | 21,55 | 3.800 | 40,95 |
| Est. Desenvol. Regional | | - | | - | | - | | -- |
| Planejamento Governamental | | - | | - | 5.000 | 53.,88 | 5.000 | 53,88 |
| Telecomunicação | - | | - | - | - | - | - | - |
| Assistência/ Previdência | - | | - | - | - | - | - | - |
| Apoio Logístico | - | | - | - | - | - | - | - |
| Trabalho | - | | 2.000 | 21,55 | - | - | 2.000 | 21,55 |
| Adm/Acompanhamento | - | | - | - | - | - | - | - |
| Total Geral | 394.218 | 4.248,53 | 784.987 | 8.459,87 | 400.902 | 4.320,55 | 1.580.107,6 | 17.026,96 |

Fonte : MINTER/SUDECO. *Avaliação dos Programas Especiais de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste*. Brasília, ago/1981a.

***** Foram somados os recursos dos subprogramas demarcação e desenvolvimento de terras indígenas para demonstrar o quanto foram escassos os recursos para a questão indígena.

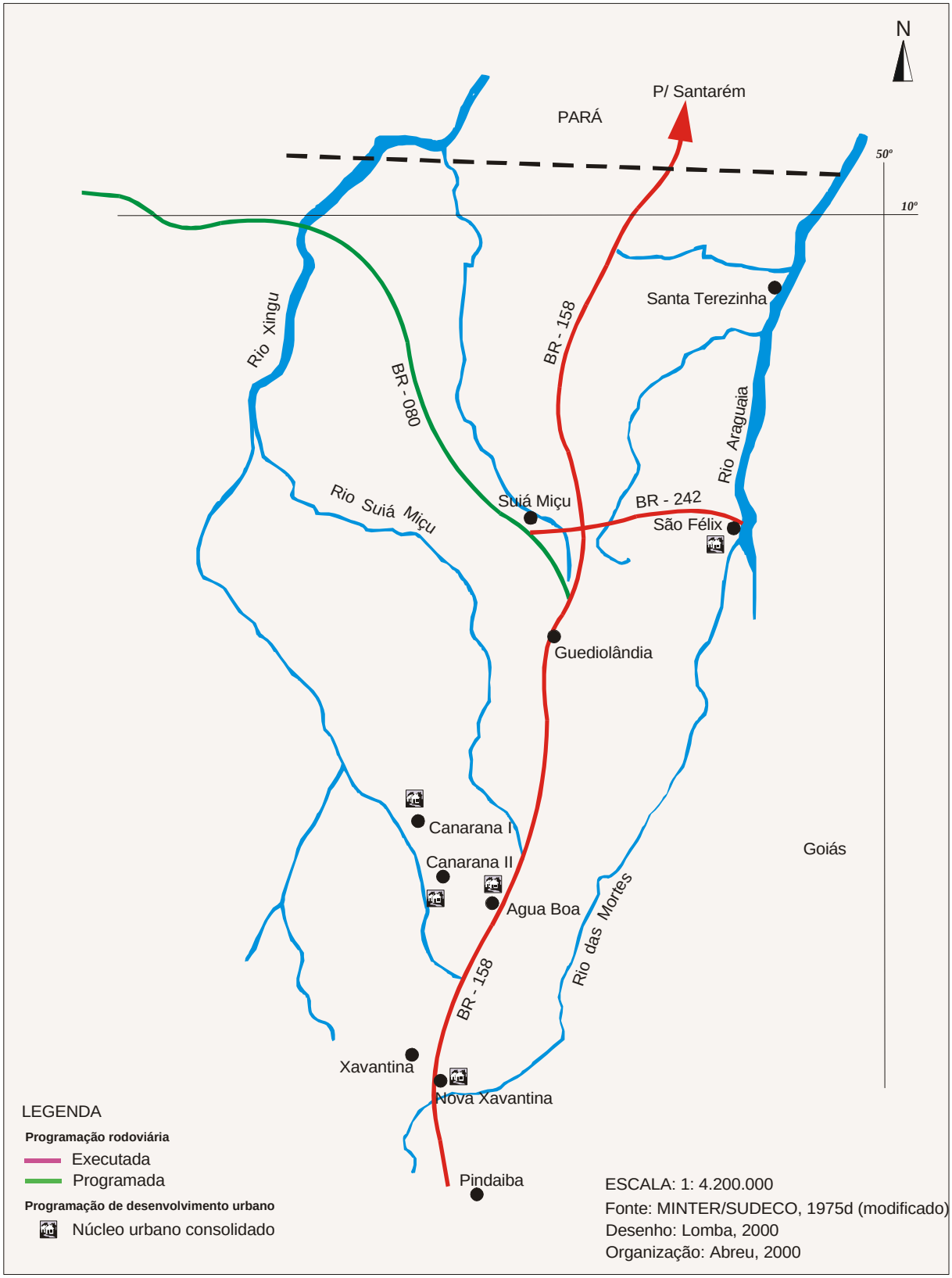
Obs1: Cotação com base no média/ano de 1981 = US$92,78939726.

Obs2: Mesma efetuada no Quadro 03 da p.112.

Como é perceptível, os setores transportes, desenvolvimento urbano e energia, em terras do Norte mato-grossense, foram prioridades na programação do POLAMAZÔNIA, demonstrando que a infra-estrutura era o fundamento básico do planejamento elaborado. Essa situação explica-se pelo fato de que o critério crescimento econômico era o primeiro e, muitas vezes, único a ser considerado. Posto isso, é possível explicar porque são tão inexpressivos os investimentos nos demais subprogramas.

**Mapa - 16**

## POLAMAZÔNIA - Xingu - Araguaia



Mas, o que significou isso em termos dos impactos sócio-espaciais produzidos? E em termos de planejamento (teoria/discurso) e ações realizadas (prática)?

Se os pólos mato-grossenses, em tese, foram pensados a partir do ideário de *vazio demográfico e econômico*, pouquíssimo (ou nada) foram consideradas as sociedades que já habitavam esses "confins". A parca atenção para com os indígenas é um exemplo e está expressa em números no Quadro 5. É preciso mencionar também a total desconsideração com os não-índios do lugar. No dizer de Nogueira (2000, p.7), na Amazônia, *há também um modo de vida rural com mais de dois séculos de existência (...)*[173] que é negligenciado nas análises e elaborações programáticas. Não há nos textos da SUDECO qualquer referência sobre políticas de apoio às populações autóctones, como os camponeses que lá produziam, tanto para subsistência, como para o mercado e trabalhavam com o extrativismo vegetal.

Muitas estradas e rodovias foram construídas para permitir a "integração nacional", atravessando áreas indígenas, devastando a floresta e expondo seus solos frágeis às intempéries; ou ainda derrubando seringueiras e castanheiras que serviam de fonte de trabalho para seringueiros e castanheiros, "povos da floresta", como se convencionou chamar esses trabalhadores, a partir da notoriedade adquirida por Chico Mendes[174].

Por outro lado, pouco se pensou no migrante que para lá foi atraído pela propaganda ideológica e que encontrou condições inóspitas para sobreviver, juntamente com sua família, tendo que enfrentar não apenas as adversidades climáticas e diferenças pedológicas, a falta de recursos e assistência, mas os conflitos com indígenas, posseiros, fazendeiros e capangas, castanheiros, seringueiros, empresários, personagens/sujeitos desse processo.

Uma visão ideológica, portanto, essa de *vazio demográfico*, tanto quanto a de *vazio econômico,* base discursiva de sustentação de todo o planejamento formulado pela SUDECO e que já era a tônica da CODEMAT, da FBC, desde os anos de 1950, do PRODOESTE, do PIN, PROTERRA, enfim, da SEPLAN/PR, mas que comunga com o projeto de ocupação racional da Amazônia e do *espaço mato-grossense*, que significou a incorporação desse imenso território ao projeto de *desenvolvimento nacional* em pauta.

---

[173] Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional de Geografia, e que discute os conceitos de fronteira, apontando para a externalidade desses conceitos e a desconsideração para com a "fronteira vivida".

[174] Chico Mendes foi sem dúvida um referencial na luta em defesa da Amazônia, durante os anos oitenta, tendo se tornado conhecido, inclusive internacionalmente.

### 3.1.3 - POLOCENTRO

Criado pelo decreto nº 75.320, de 24 de janeiro de 1975, o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados, nos limites do *espaço mato-grossense*[175], criou inicialmente quatro áreas-programas: Campo Grande/Três Lagoas; Bodoquena; Xavantina; e Parecis. Somente no último trimestre de 1979 foi criada também a Cuiabá-Rondonópolis.[176]

Tratava-se de um programa do II PND, criado especialmente para promover a ocupação de áreas selecionadas no Planalto Central Brasileiro, de predominância de Cerrados, que previa para o período 1975/79 a incorporação de 3,7 milhões de hectares à agropecuária e atividades florestais, nos então estados de Goiás e Mato Grosso, além de Minas Gerais, e que ficou sob a responsabilidade de gerenciamento da SUDECO.

As áreas de cerrados, por sua topografia não acidentada, foram consideradas viáveis e com grande potencial para a *expansão da fronteira agropecuária brasileira*. Essa é a avaliação presente no POLOCENTRO, em função, fundamentalmente, do favorecimento ao uso de máquinas e implementos agrícolas.

Do ponto de vista pedológico, os estudos e levantamentos físicos sobre essas áreas, principalmente através da EMBRAPA, classificaram os solos do cerrado como sendo de intensa lixiviação e de uso inadequado para a produção, nas formas tradicionais de manejo. Em função disso, concluíram que, com a utilização de insumos modernos, como calcário, que proporcionasse a chamada correção do solo, e fertilizantes, agrotóxicos e mecanização, seria possível o aproveitamento de mais de 50 milhões de hectares para a produção agropecuária.

Nesse sentido, os Governos Federal e Estaduais participariam promovendo as pesquisas necessárias e subsidiando o uso dos equipamentos para a produção :

---

[175] Esse programa também abrangia áreas de Goiás e Minas Gerais.

[176] Cuiabá e Rondonópolis estavam na área de incentivos da SUDAM nos limites dos 16º S, assim o que levou a sua inserção posterior é que essa área ficava *a mercê* dos incentivos e financiamentos, que vinham via Banco da Amazônia e que priorizavam os projetos amazônicos, basicamente do POLAMAZÔNIA. Essa análise realizada pelos técnicos da SUDECO mostra certo estrangulamento, que poderia ampliar-se pós-divisão de Mato Grosso, em 1977. Assim, a criação da linha de financiamento do POLOCENTRO voltada para a produção de grãos, para a aplicação no melhoramento da pecuária, para a compra de máquinas e implementos, somada com a necessidade de fomentar o desenvolvimento econômico do novo Mato Grosso, após a divisão, foram os condicionantes necessários para a inclusão de Cuiabá-Rondonópolis no POLOCENTRO. Acertos para a negociação da divisão político-administrativa.

> *(...) A única limitação apresentada na utilização do cerrado é com relação ao seu solo: ficou demonstrado pelas pesquisas que é totalmente impraticável a utilização agrícola do cerrado, dentro da tecnologia tradicional existente.*
> *Portanto, a opção do Governo em desenvolver a área do cerrado implica também na opção de aplicar, na região, uma tecnologia bastante avançada, quer dizer, o solo teria necessariamente que ser corrigido com a utilização de calcários, fertilizantes, mecanização intensiva etc.*
> *O POLOCENTRO (...) consistirá numa conjugação de pesquisas, contando tanto com o resultado das pesquisas já existentes como um intenso programa de desenvolvimento de novos estudos. Além da utilização da extensão rural, um programa especial de crédito subsidiado, a fim de que permita ao agricultor aquele investimento maior inicial para a recuperação das áreas. Igualmente, o Governo cuidará do desenvolvimento de uma infra-estrutura básica que realmente permita o sucesso do programa.*
> *(...) O programa realmente pretende recuperar ou expandir a fronteira agrícola. Essas áreas, então, servirão como pólos de desenvolvimento, de modo que possam irradiar para as regiões vizinhas uma agricultura bastante desenvolvida.*[177] (grifo nosso)

Nos anos de 1970, só em terras do antigo Mato Grosso, as áreas de cerrado correspondiam a 479.000 km², o que representava 39% dessa Unidade Federativa e 26% do País.

A SUDECO previa, de início, a incorporação, em toda a região Centro-Oeste, de 1,8 milhões de hectares com lavoura comercial (sendo 600 hectares em cada uma das três Unidades da Federação envolvidas), 1,2 milhões de hectares com pecuária e 700 mil hectares, com florestamento e reflorestamento.

Nesses estudos propostos levaram-se em consideração dois aspectos: primeiro, que havia disponibilidade de afloramentos de calcário, insumo básico de correção dos solos, na própria região; e, segundo, a existência de uma malha rodoviária ligada com os mercados consumidores do País e, através dos portos, com o exterior.

No início do programa, as áreas selecionadas localizavam-se nas faixas de 40 km ao longo de eixos de estradas consideradas estratégicas, em função da disponibilidade próxima de jazidas de calcário e de energia, além de ter que apresentar alto potencial de manejo e presença de empresariado rural; contudo, esse critério, que selecionou áreas retangulares e especiais (como demonstrou o Mapa 11) - *em função do raio de influência das vias de transportes federais implantadas entre núcleos urbanos de*

---

[177] MINTER/SUDECO. SENADO FEDERAL/Comissão de Assuntos Regionais. In: *Encontro de Estudos e debates: II PND e os Programas de desenvolvimento da região Centro-Oeste.*Brasília, 13/05/1975c, p.31.

*maior potencial de polarização*[178] - onde seriam implantados projetos pilotos, foi alterado e as áreas-programas divididas em *prioritárias* e *secundárias*, ainda que estando articuladas a eixos rodoviários principais.

Tratava-se de um Programa que, diferentemente dos outros, envolvia grande volume de créditos, por conta disso, muitos foram os interesses e problemas que surgiram. Em alguns municípios, o Programa beneficiava só parte de sua área, de modo que uma parte recebia crédito e outra não. Além disso, havia casos de municípios vizinhos às áreas beneficiadas, cujos prefeitos e políticos locais não se conformavam em ficar de fora.[179] Muitas foram as polêmicas que ocorreram e se reverteram em reivindicações de produtores, prefeitos e políticos em geral.

Não era objetivo do POLOCENTRO despender investimentos em infra-estrutura[180] e isso está demonstrado nas palavras do técnico Geraldo Alencar[181], que fez a apresentação do Programa, durante o referido Encontro: (...) *o POLOCENTRO não era para ser um Programa para infra-estrutura, mas sim para aumentar a exportação e fomentar a produção de alimentos*. No entanto, a criação de áreas *prioritárias* e *secundárias* abriu essa possibilidade.

As áreas definidas como *prioritárias* - conjunto de municípios que seriam beneficiados com, pelo menos, 60% dos recursos creditícios do Governo Federal para projetos agropecuários - seriam beneficiadas com a implantação de infra-estrutura de apoio que se consolidaram, basicamente, em melhoramentos e implantação de estradas rurais e ainda de projetos de energia e eletrificação, nas proximidades de usinas de exploração de jazidas de calcário.

As áreas consideradas *secundárias*, que foram definidas como o conjunto de municípios que receberia o restante dos recursos para crédito, não seriam contempladas com recursos do Programa para implantação de infra-estrutura, isso, quando necessário, era incumbência dos governos estaduais que, inclusive, eram responsáveis pela seleção das áreas para programação e aprovação pelas Comissões Estaduais de Coordenação e Acompanhamento do POLOCENTRO.

---

[178] MINTER/SUDECO. *Diretrizes e estratégia para ocupação dos cerrados - POLOCENTRO*. Brasília, 1975a, p.70.

[179] Idéias e análises conclusivas com base em discursos e debates ocorridos no "I Encontro de Estudos e Debates". MINTER/SUDECO (1975c).

[180] A infra-estrutura no POLOCENTRO era vista como investimento governamental em estradas vicinais e rurais, linhas tronco de energia, armazenamento e unidades de pesquisa agropecuária.

[181] MINTER/SUDECO (1975c).

Posto isso, é interessante observar o discurso do superintendente da SUDECO, Sr. Nelson Jair Ferreira Faria, no referido Encontro, ao falar sobre o Programa, justificando o financiamento subsidiado – especial –, considerando que o custo da produção no cerrado é elevado e que, por isso, haveria restrições. Assim se expressou:

> *(...) Exploração do cerrado é um problema de custo, portanto deveria ser um Programa - como tal foi concebido -, um Programa de incentivo ao crédito, à produção. (...) em termos de investimentos para financiamento direto à produção de ciclo curto e de pecuária, se destinam 7 bilhões de cruzeiros; para reflorestamento 03 bilhões; para investimento governamental somente 02 bilhões(...).*[182]

O Poder Público se propunha a promover a infra-estrutura básica para o sucesso do Programa, mas não com os seus recursos diretos. Estes seriam, em grande parte, originários do FDPI (Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados) e do FND (Fundo Nacional de Desenvolvimento), além de recursos do próprio POLOCENTRO. Tratava-se de garantir desde a produção, o armazenamento, dentro das condições necessárias para primar pela qualidade do produto, até o transporte e a garantia de venda desse produto para o Governo, por preço subsidiado, se fosse preciso... e foi.

> *(...) dentro daquelas áreas, foi considerada já a disponibilidade de uma certa infra-estrutura básica, como estradas-troncos, eletrificação rural, proximidade de jazidas de calcário e outros fatores que influenciaram na seleção (...) Então, naquelas áreas selecionadas, o governo vai garantir uma infra-estrutura que permita realmente o desenvolvimento das áreas.*
> *(...) o Programa será integrado em todas as fases da produção, quer dizer, desde o desmatamento do solo até à fase final de comercialização. O Governo, então, cuidará para que todas essas fases de produção até a saída do produto da fazenda sejam bem sucedidas.* [183] (grifo nosso)

O total de municípios envolvidos no Programa era de 202[184], atingindo uma população de 4.193.000 habitantes, conforme o censo de 1980. Somente no *espaço mato-grossense,* foram abrangidos 58 municípios - apenas para situar, no atual Mato Grosso do Sul, foram 28 municípios, abrangendo uma população de 653.007 habitantes e na porção

---

[182] MINTER/SUDECO. (1975a, p.74)
[183] MINTER/SUDECO. *(*1975a, p.75).
[184] Esse dado refere-se ao número de municípios no período, já que, a partir de 1980, depois da divisão político-administrativa e da conseqüente criação de Mato Grosso do Sul e, principalmente, a partir de 1988, esse número é ampliado em decorrência da emancipação de vários distritos.

norte, atual Mato Grosso, foram 30 municípios, envolvendo uma população de 720.568 habitantes.

O POLOCENTRO, assim como os outros programas, consistia na conjugação de subprogramas[185] que estavam dentro de linhas programáticas que consistiam em: 1) pesquisa e experimentação agropecuária (através da EMBRAPA e das universidades); 2) promoção e extensão agropecuária; 3) estímulo aos projetos de florestamento-reflorestamento beneficiários dos incentivos fiscais (FISET)[186]; 4) estradas vicinais; 5) eletrificação rural; 6) implantação de sistemas de beneficiamento, armazenagem e transporte de produtos agrícolas; 7) estímulos à produção e comercialização regional de calcário e outros insumos agrícolas.

O maior suporte do Programa era o crédito rural associado à pesquisa agropecuária. Até 1981, o POLOCENTRO dispunha de linhas especiais de crédito rural que cobriam todas as etapas da produção, desde a elaboração do projeto para a propriedade rural, compra dos implementos agrícolas, plantio, colheita e, até mesmo, a construção de armazéns e silos. Em 1982, esse sistema de crédito já estava desativado (exceto o caso do BASA). O Sr. Aguinaldo Lélis confirma o papel fundamental assumido pelas linhas de crédito:

> *O POLOCENTRO é que veio consolidar a região enquanto produtora de matéria-prima, digamos, ali é que fez com que esse desenvolvimento saísse dessa escala localizada que é Brasília e alcançasse todo o território,(...) o que o POLOCENTRO incentivou? Incentivou energia, eletrificação, calcário; a utilização de calcário, na época, o povo não sabia nem o que era calcário (correção de solos), máquinas (implementos agrícolas). E a parte de créditos, então, ele foi um programa que* (pausa) *os bancos estaduais operavam por linhas de financiamentos do POLOCENTRO* (pausa*) e aquilo foi em condições* (pausa) *(...). O governo teve um papel realmente de indutor do processo porque colocou créditos muito facilitados, em condições muito favorecidas e gerou desenvolvimento porque aí as pessoas tiveram a disposição de abrir áreas*. (grifo nosso)

[185] MINTER/SUDECO. *Programa de desenvolvimento dos cerrados – POLOCENTRO*. Brasília, set/ 1982c, p.30. (Série Programas especiais)

[186] O Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de Dezembro de 1974 alterou a sistemática de captação e aplicação de recursos de incentivos fiscais das pessoas jurídicas (34/18) e foram instituídos o FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste; o FINAM - Fundo de Investimento da Amazônia e o FISET - Fundo de Investimentos Setoriais. Administrados como fundos mútuos, tendo, portanto, seu patrimônio representado por quotas, calculadas diariamente. No caso do FISET, ele é operado com 03 contas distintas para os setores de turismo, pesca e reflorestamento, pelo Banco do Brasil, sob a supervisão da EMBRATUR, SUDEP e IBDF. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/MINTER/SUDECO. *Caracterização do setor produtivo*. Versão preliminar para discussão. Belo Horizonte, 1979.

Não analisamos diretamente os cadastros dos créditos fornecidos por várias instituições bancárias (Bradesco, Banco do Brasil, antigos Econômico e Bamerindus etc) aos produtores. Tal processo por si só justificaria uma pesquisa. Abordamos, da mesma forma dos demais programas, a programação elaborada, efetivamente realizada e as matizes discursivas presentes na relação teoria e prática que se consolidaram nas áreas-programas do *espaço mato-grossense* e, dentro das quais, o crédito deve ser considerado, haja vista o seu papel enquanto fomento para a introdução e transferência de tecnologias consideradas modernas. Analisaremos a seguir as suas áreas-programas.

Campo Grande/Três Lagoas

Envolvendo uma área de 110.600 km², na época, dividida em 17 municípios e uma população, de acordo com censo de 1980, de 482.700 habitantes, esta área-programa abrangia a parte nordeste do atual Mato Grosso do Sul.[187] A área *prioritária* para investimentos governamentais abrangeu os municípios de Água Clara, Brasilândia, Campo Grande, Jaraguari, Ribas do Rio Pardo, Sidrolândia, Terenos e Três Lagoas. São esses os municípios que estariam recebendo a maior parte do crédito rural e infra-estruturas.

No tocante à infra-estrutura (1975/1981) implementada, para essa área prioritária, foram construídas, no subprograma Transportes, obras de melhoramento e instalação de 227 km de estradas vicinais, que consumiram investimentos de Cr$196.811.000,00 (US$2,12 milhões).

Tratou-se de melhoramentos em alguns trechos de estradas como : Campo Grande/Três Lagoas (31 km); Três Lagoas/Brasilândia/Bataguassu (20 km); e implantação de outros como: Campo Grande/Aguão com 33 km e Distrito Brasilândia/Entroncamento BR-060, com 12 km, em Campo Grande; implantação Rochedinho/Paratudo (antigo município de Rochedo, hoje Jaraguari), com 15 km; Entrocamento BR-163/Rio Anhanduizinho, com 31 km; Aguão das Três Barras/Imbiraçu (Campo Grande), 31 km; Rochedinho/BR-163, 9 km; Coxim/Silvolândia/Pólvora (Coxim) 18 km; trecho de 9 km na rodovia MS-377 (Rio Sucuriú/Entroncamento MS-320) com destino a Três Lagoas; trecho

[187] Municípios de Água Clara, Aparecida do Taboado, Bandeirantes, Brasilândia, Camapuã, Campo Grande, Cassilândia, Costa Rica, Inocência, Jaraguari, Paranaíba, Ribas do Rio Pardo, Rochedo, São Gabriel, Selvíria, Terenos e Três Lagoas.

da rodovia BR-060, trecho Camapuã/Paraíso (sentido Camapuã), com 16 km. Todos foram concluídos.

O objetivo precípuo era permitir a ampliação da rede de estradas vicinais para escoamento da produção. É possível perceber que a maioria das rotas estão voltadas para Campo Grande, onde já haviam se instalado frigoríficos, secadores de soja, bem como, outros empreendimentos agroindustriais.

Do ponto de vista do subprograma Energia, de 1975/1981 (a cargo da Cia de Energia de Mato Grosso), foram gastos Cr$116.000.000,00 (US$1,25 milhão) para a construção de uma subestação em Campo Grande e 10 km de linha de transmissão, um projeto que começou em 1980 e que não foi concluído na programação do POLOCENTRO.

O sistema de estocagem da produção – a ser realizado pela CIBRAZEM -, no Programa, era uma das prioridades, por isso seria reforçada a sua capacidade, tendo em vista superar o déficit existente até o final dos anos setenta, principalmente porque se considerava que seria ampliada a produção, induzida pelo POLOCENTRO.

Nesse período, foram construídos dois armazéns, um em Campo Grande, com capacidade de 24.000 toneladas e um em Três Lagoas, para 6.000 toneladas. Foi concluído, também um conjunto de silos metálicos em Campo Grande, com capacidade para 20.000 toneladas de grãos, além da reforma de uma unidade armazenadora em Campo Grande. Foi iniciado, ainda, o projeto de construção de um armazém para sementes em Campo Grande, que foi paralisado sob a alegação de falta de recursos. O custo total do subprograma Armazenamento foi de Cr$ 89.255.000,00 (US$961,9 mil), para uma meta física de 54.200 toneladas/grãos.

A prospectiva do POLOCENTRO com relação a essa área-programa era que, com o incremento do crédito agrícola, haveria uma ampliação de matérias-primas agropecuárias que conduziriam, consequentemente, a um incremento no setor industrial, daí a preocupação com estradas vicinais que conduziriam a produção das fazendas até os pólos urbano-industriais, especialmente Campo Grande, e/ou para armazéns de estoque.

Toda a área-programa estava cortada e servida por grandes eixos de circulação (embora muitos trechos ainda estivessem em construção) que se articulavam com os grandes centros consumidores e de produção industrial de Sudeste e Sul, principalmente São Paulo. Tratava-se, principalmente, das BR 262 – Vitória-ES/Corumbá-

MS; BR 163 – São Miguel do Oeste-SC/Santarém-PA, associadas às rodovias estaduais, além da ferrovia.

No caso da subprogramação de Pesquisa, tornou-se de caráter estadual ao planejar a criação de um Centro de Pesquisa de Pecuária de Corte, cujos resultados (das pesquisas) seriam transferidos, não apenas para a área programada, mas para todo o *espaço mato-grossense*. Da mesma forma, ocorreu com o subprograma de Assistência Técnica, que viria a ter uma atuação muito mais abrangente, que não se restringia aos municípios do Programa.

Bodoquena

Constituída por 11 municípios,[188] a área-programa abrangia 73 mil km² do território sul-mato-grossense, envolvendo 170.200 habitantes, segundo o censo de 1980. Essa área-programa era representativa para o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados, não apenas por sua capacidade de incorporação de lavouras e área plantada, mas, principalmente, pela significativa presença de calcário da Formação Bodoquena, pertencente ao período eocambriano, que data do Carbonífero, e que aparece em importantes jazidas ao longo de toda a porção oeste da área.

Os municípios da área *prioritária* e que seriam grandemente incentivados com a instalação de infra-estrutura e crédito rural eram Aquidauana, Anastácio, Miranda, Nioaque e Bonito.

Enquanto área estratégica para produção de calcário, a ampliação das vias de circulação para o sistema de transportes seria fator de suma importância. Nesse sentido, inclusive, estudos da GEIPOT, para fins de elaboração de projetos, planejaram a construção de um ramal ferroviário que partiria de Miranda, cortando toda a área em programação, interligando-a com o município de Dourados e com a malha ferroviária do Paraná, para escoamento da produção exportável do Sudoeste mato-grossense para o Porto de Paranaguá. Referimo-nos a Ferrovia da Produção (ver Mapa 17). Esse projeto ainda não foi esquecido; nos dias atuais, lideranças políticas e empresários douradenses voltam à tona com essa reivindicação, pois têm visto outras cidades crescerem como "pólos

[188] Eram eles: Anastácio; Aquidauana; Bodoquena; Bonito; Corguinho; Coxim; Miranda; Nioaque; Pedro Gomes; Rio Negro; e Rio Verde de Mato Grosso.

industriais", principalmente em função de transporte e energia mais baratos (é o caso de Três Lagoas).[189]

A área-programa contava, ao norte, com a BR-262 e com a Estrada de Ferro Noroeste – EF-265 -, no trecho entre Aquidauana e Miranda, ainda que em condições primárias de construção. A leste estava implantada a BR-419 (com recursos do PRODEPAN), também em revestimento primário, de Aquidauana a Nioaque; a oeste uma ligação entre Bonito e Campão, pela atual MS-339, que se ligava com Bonito por uma estrada municipal e que passou, com o desmembramento do município de Bonito, a condição de rodovia estadual (MS-178); e, no centro, na faixa considerada prioritária, já existia a rodovia estadual Aquidauana-Bonito.

A programação do subprograma Transportes realizou melhoramentos em trechos de rodovias, bem como implantação de outros, que totalizaram 313 km, consumindo um total de Cr$164.371.000,00 (US$1,77 milhão). Tratava-se de melhoramentos em 96 km na rodovia Miranda/Bonito; implantação de 20 km da rodovia Miranda/Bonito; implantação do trecho entroncamento da antiga MT-739/Escondido, no município da Bodoquena com 34 km; melhoramento em 61 km, na rodovia Capão Morraria-Miranda; melhoramento na rodovia Bonito/BR-267 (Bonito/Jardim) em trecho de 54 km; implantação do trecho Guia Lopes/Passo da Ariranha (Guia Lopes, Bonito), com 20 km; implantação da rodovia MS-345, trecho Aquidauana/Cipolândia (Aquidauana) com 20 km. Todos os trechos foram concluídos.

Da mesma forma que o sistema de transporte é pensado a partir das jazidas de calcário, *visando atender, inicialmente, às necessidades de produção e escoamento do pó calcário da região de Bonito para as áreas em programação da Bodoquena e Campo Grande–Três lagoas*[190], também o subprograma de energia tem essa preocupação e isso é demonstrado pela recomendação de uma linha de transmissão de Aquidauana a Bonito, para suprir à demanda de energia das instalações de moagem de calcário, além de atender, também, com eletrificação a zona rural, na área de programação. Isso não se concretizou.

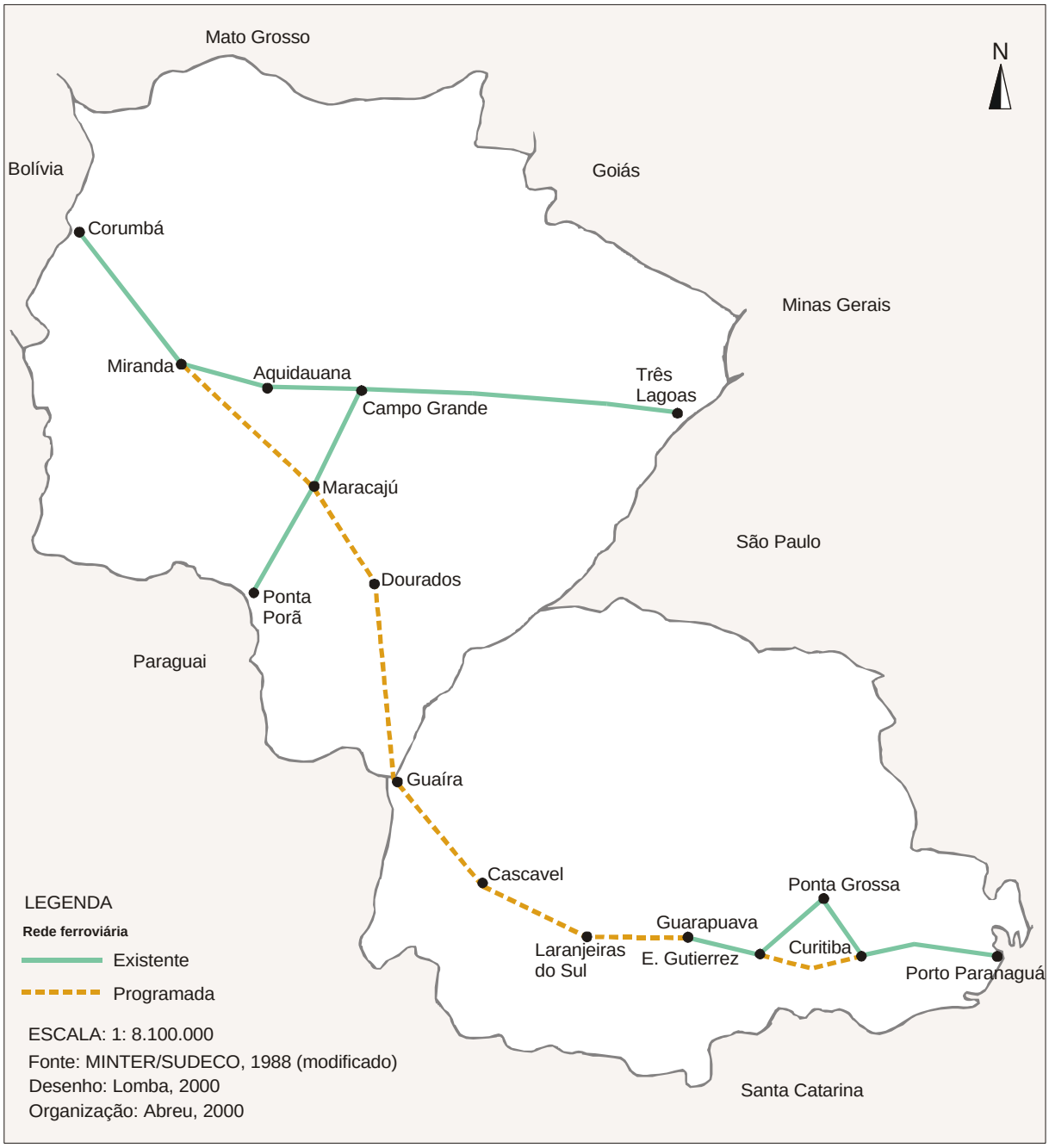
---

[189] Essa ferrovia consta no Programa *Brasil em Ação* lançado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a denominação de Ferroeste.

[190] MINTER/SUDECO. *Polocentro no Estado de Mato Grosso: elenco de programas e projetos 1975/1977.* Brasília, 1975b, p.43.

**Mapa - 17**

## Ferrovia da produção



Foram instaladas três linhas de transmissão : LT Anastácio/Bonito, com 115 km; LT Bonito/Jardim, com 57 km; LT Jardim/Nioaque, com 55 km; além de duas subestações: uma em Jardim e outra em Bonito .

A área-programa Bodoquena, assim como a Campo Grande/Três Lagoas, tendo em vista a baixa produção agrícola, manteve sempre déficit de estocagem, mas, com a prospectiva de ampliação da produção para a formação de estoques reguladores da produção induzida pelo POLOCENTRO, a preocupação com o armazenamento é elemento importante na programação. Nesse sentido, foram construídos cinco armazéns, gerando um total de 27.000 toneladas e que envolveu custos na ordem de Cr$ 69.381.000,00 (US$747,7 mil). Os armazéns com capacidade de 6.000 toneladas cada, foram instalados em Aquidauana, Miranda, Bonito, Jardim. Em Nioaque, foi implantado um armazém com uma capacidade de 3.000 toneladas.

As duas áreas-programas (Mapa 18) que localizaram-se no sul mato-grossense tinham aspectos em comum, mantinham como principal atividade econômica a pecuária de corte e de criação extensiva, com baixa produção agrícola, com exceção do incentivo para a produção do arroz em áreas da Campo Grande/Três Lagoas; além disso utilizavam da BR-262 e da Ferrovia Noroeste (EF-265) como troncos rodoferroviários fundamentais para a circulação e escoamento da produção.

A programação de transporte nas áreas-programas não previa ações fora dos limites dos municípios considerados prioritários, contudo em função do déficit de vias de circulação para o calcário, proveniente das instalações de moagem localizadas, principalmente na Serra da Bodoquena, expressiva foi a participação de recursos do POLOCENTRO para a melhoria de vários trechos da BR-262 - notadamente daqueles que permitissem um melhor fluxo de transporte, de pontos de embarque e desembarque de cargas da via férrea, para as áreas produtoras.

A exemplo disso, foram previstos gastos com a recuperação de trechos das rodovias BR-262, entre Três Lagoas e Campo Grande e entre Três Lagoas e Bataguassu (antiga MT 428/atual MS 395). Eram trechos de 140 km e 70 km, respectivamente, que não implicavam em asfaltamento, mas apenas preservação do leito-estrada, sem falar na recuperação e construção de estradas rurais.

**Mapa - 18**

## POLOCENTRO - Campo Grande/Três Lagoas e Bodoquena

Xavantina [191]

Essa foi uma área-programa que envolvia, inicialmente, apenas o município de Barra do Garças, como prioritária, o que foi, como nos demais casos, sendo alterado no processo, tanto pela ampliação das áreas plantadas, como pela intervenção das forças políticas municipais e regionais, que também reivindicavam as condições de crédito e os investimentos provenientes do POLOCENTRO. Assim, foram incorporados outros municípios, ampliando a área-programa, que passou a ser composta por 14 municípios, [192] totalizando uma área de 160.100 km², envolvendo uma população de 173.153 habitantes.

Os municípios São Félix do Araguaia, Canarana, Barra do Garças, Água Boa e Nova Xavantina seriam os municípios considerados *área prioritária*.

Um dos objetivos principais era fomentar a introdução da rizicultura irrigada, dentro da política governamental de produção de alimentos.

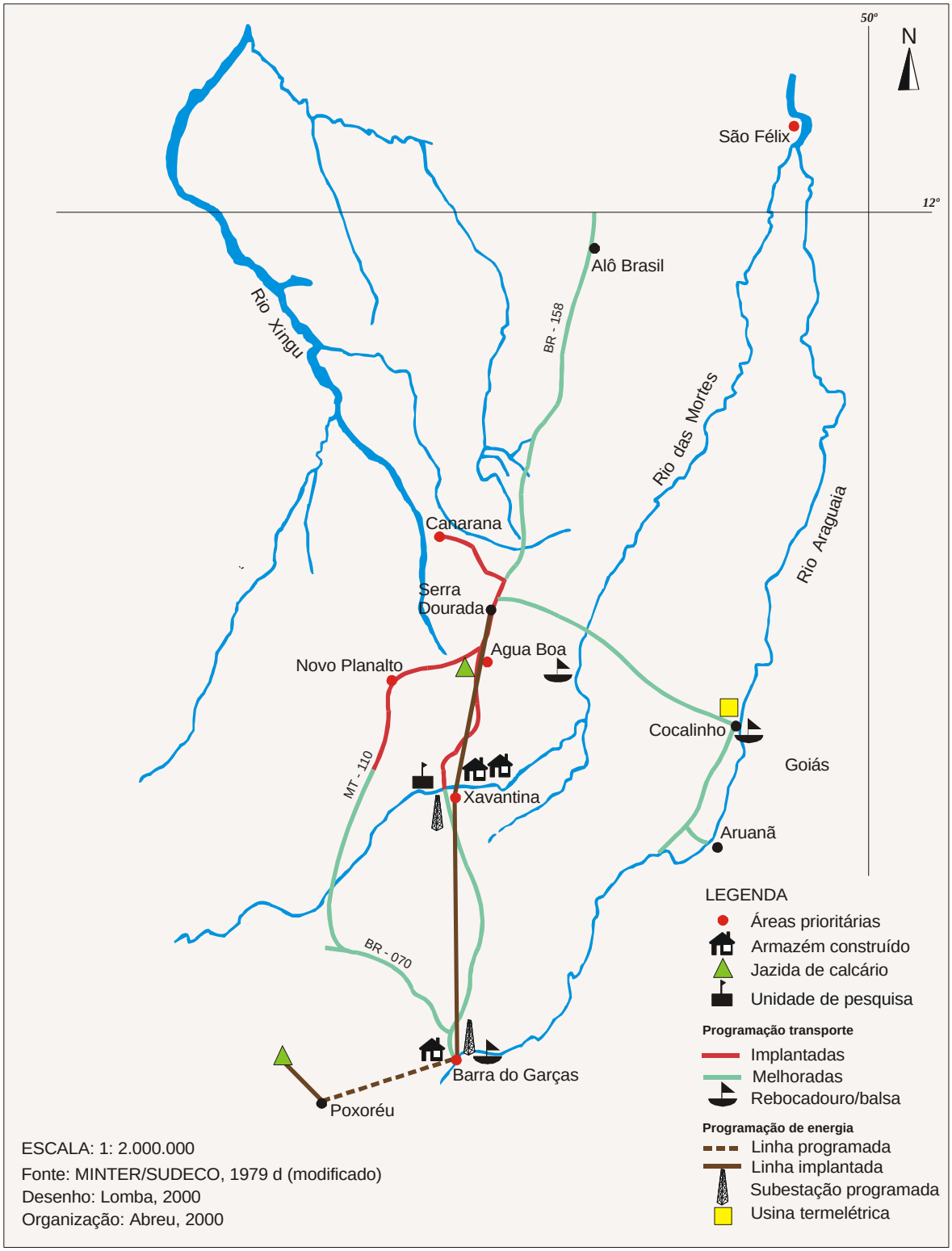
Tratava-se, essa área-programa, de campos naturais onde já teriam sido introduzidas lavouras como arroz, feijão, milho e mandioca, em caráter de subsistência. Grande parte da área-programa não era servida de energia elétrica e as estradas existentes eram precárias. O acesso possível era por Barra do Garças, pela BR-158, e por Aruanã, onde atravessando o rio Araguaia de balsa se poderia atingir uma estrada municipal que liga Barra do Garças a Cocalinho. (Mapa 19)

[191] *A área escolhida para atuação do POLOCENTRO na homogênea mesopotâmia formada pelos rios das Mortes e Araguaia, têm características de "Área Especial" devido às repercussões esperadas com a implantação de projetos de rizicultura irrigada.* MINTER/SUDECO (1975b, p.55).

[192] São eles : Barra do Garças, Canarana, Água Boa, Alto do Araguaia, Alto Garças, Araguainha, General Carneiro, Guiratinga, Ponte Branca, Poxoréu, São Félix do Araguaia, Tesouro, Torixoréu e Nova Xavantina.

**Mapa - 19**

## POLOCENTRO - Xavantina



A dificuldade de acesso e a necessária interligação com as jazidas de calcário foram fomentadores de ações de planejamento. Para isso, programaram melhorar as condições de tráfego do trecho entre Aruanã/Cocalinho, com 86 km, a partir de onde se implantaria outra estrada de ligação com as jazidas calcárias com 74 km. Outros trechos implantados foram: Canarana (BR-158)/Jazida de Calcário (Água Boa), com 27 km; BR-158 (km 240)/núcleo urbano Canarana, com 38 km; BR-158 (km 240)/ Rio da Mortes (Nova Xavantina), com 50 km; Entroncamento da BR-158 (Água Boa)/ Planalto/Entroncamento da MT-110 (Nova Xavantina). Outros trechos também foram melhorados, é o caso de 30 km entre Barra do Garças e Xavantina; Cocalinho/Jazida de calcário de Águas Negras (Barra do Garças); trecho de 51 km da BR-158 entre Xavantina e Alô Brasil; BR-158/ Projeto Novo Planalto (Água Boa), com 45 km; trecho BR-158/Rio das Mortes/Cocalinho, onde foram executados projetos de construção de pontes.

Foram construídas, também, duas balsas com capacidade de 90 toneladas; uma no Rio das Mortes em Água Boa, outra no Rio Araguaia, Barra do Garças, além de um rebocador para operar uma balsa no Rio Araguaia, no trecho Cocalinho/Jazida de calcário, em Barra do Garças.

Foram gastos com o subprograma Transportes Cr$196.456.000,00 (US$2.117.224,66 milhões) – o custo orçado era de Cr$196.142.000,00 (US$2.113.840,65) –, que resultou em implantação e melhoramentos de 417 km de estradas, majoritariamente, ligando as jazidas de calcário aos maiores centros urbanos regionais.

Do ponto de vista da energia, a opção, em uma primeira fase, recaiu sobre a instalação de motores geradores diesel-elétricos nas proximidades das jazidas de calcário, ponto de maior demanda, por causa dos equipamentos de moagem. De 1975 a 1981 deveriam ser implantados 155 km de linhas de transmissão de energia, dos quais apenas 15 km efetivamente se realizaram, nesse período. Tratou-se da LT Poxoréu/Jazida de Calcário (13,8 kwh). A outra, LT Barra do Garças/Xavantina, com 140 km, permanecia em execução desde 1979, quando foi liberado os primeiros recursos, tendo sido terminada após esse período. Duas subestações foram planejadas e iniciadas: uma em Nova Xavantina com 10 kwh e outra em Barra do Garças, com 13,8 kwh.

Além disso, foi construída uma usina termelétrica, em Cocalinho, com capacidade para 2.130 kwh. O custo total do subprograma energia estava orçado em Cr$24.346.000,00 (US$262,3 mil), contudo foram liberados Cr$45.720.000,00 (US$492,7

mil), havendo um aumento nos custos de Cr$ 21.374.000,00 (US$230,3 mil) e, mesmo assim, boa parte das obras não foram concluídas.

Para o programa de Armazenamento, previu-se a implantação de uma unidade em Barra do Garças (12.000 toneladas) e mais outras duas em Xavantina (com 4.200 ton. e 12.000 ton.), tendo sido consumidos Cr$43.040.000,00 (US$463,8 mil), para uma ampliação de estocagem de 28.200 toneladas/grãos.

A implantação de projetos de arroz irrigado suscitou, na programação inicial, a instalação de uma Unidade de Pesquisa no pólo Xavantina, o que seria mediado pela EMBRAPA, em comum acordo com a SUDECO, e que foi orçada em Cr$4.560.000,00 (US$ 561,9 mil) para serem liberados e aplicados em 1976 e 1977. Essa realização envolvia a compra da área e introdução dos campos experimentais, bem como as benfeitorias no terreno, compra de móveis, máquinas etc, até a administração dos projetos (26 unidades) e o investimento em apoio. Como era a rizicultura considerada atividade especial - no caso a rizicultura irrigada - o programa previu, também recursos para o Projeto de Irrigação Xavantina, avaliado em Cr$5.800.000,00 (US$714,7 mil) e que estava atrelado a unidade de pesquisa.

Parecis

Esta área-programa, que foi pensada numa faixa de 40 km ao norte e de 200 Km ao longo da BR-364, na Chapada dos Parecis, abrangeria 35.500 km² e envolveria seis municípios[193] no Norte mato-grossense, onde habitavam 87.280 habitantes, em 1975.

Tratava-se de uma área considerada pela SUDECO de fronteira agrícola, com baixa densidade demográfica e onde já se dinamizavam grandes projetos agropastoris, principalmente, com incentivos da SUDAM, via POLAMAZÔNIA, e assentamentos de colônias agrícolas, conforme se viu, realizadas por colonizadoras particulares. Apresentando solos predominantemente do tipo latossolos vermelho-escuros, com alto teor de matéria orgânica, além de períodos de chuvas prolongados, essa área passou a ser pensada como de grande potencial produtivo, voltada, principalmente para o desenvolvimento da cultura de arroz de sequeiro.

As pesquisas realizadas no setor de armazenamento não constatariam déficit na estocagem, no entanto, a perspectiva de ampliação da produção para estocagem

[193] Alto Paraguai, Diamantino, Nobres, Rio Claro, Rosário d'Oeste e Sinop.

reguladora levou à elaboração de uma programação de urgência para instalação de armazéns e silos graneleiros para estocagem. Pretendia-se que os projetos agrícolas a se desenvolverem na área, a princípio 23, tivessem dimensões compatíveis com a programação e implantação de armazéns e graneleiros nas propriedades dos fazendeiros. Nesse sentido, foi prevista a instalação de quatro unidades armazenadoras, sendo duas no município de Diamantino (24.000 toneladas) - uma seria para sementes, com capacidade para 4.200 toneladas -, uma em Tangará da Serra, para 12.000 toneladas e outra em Parecis com capacidade para 12.000 toneladas, para atender à estocagem reguladora da produção advinda dos incentivos do POLOCENTRO.

Foram programados Cr$97.301.000,00 (US$1,04 milhão) gastos Cr$95.320.000,00 (US$1,02 milhão) para gerar uma capacidade de armazenamento de 48.000 toneladas, além de 4.200 toneladas de sementes, a serem produzidas e selecionadas nas unidades de pesquisa. Para tanto, havia recursos destinados para a administração, condução e apoio aos projetos de pesquisa.

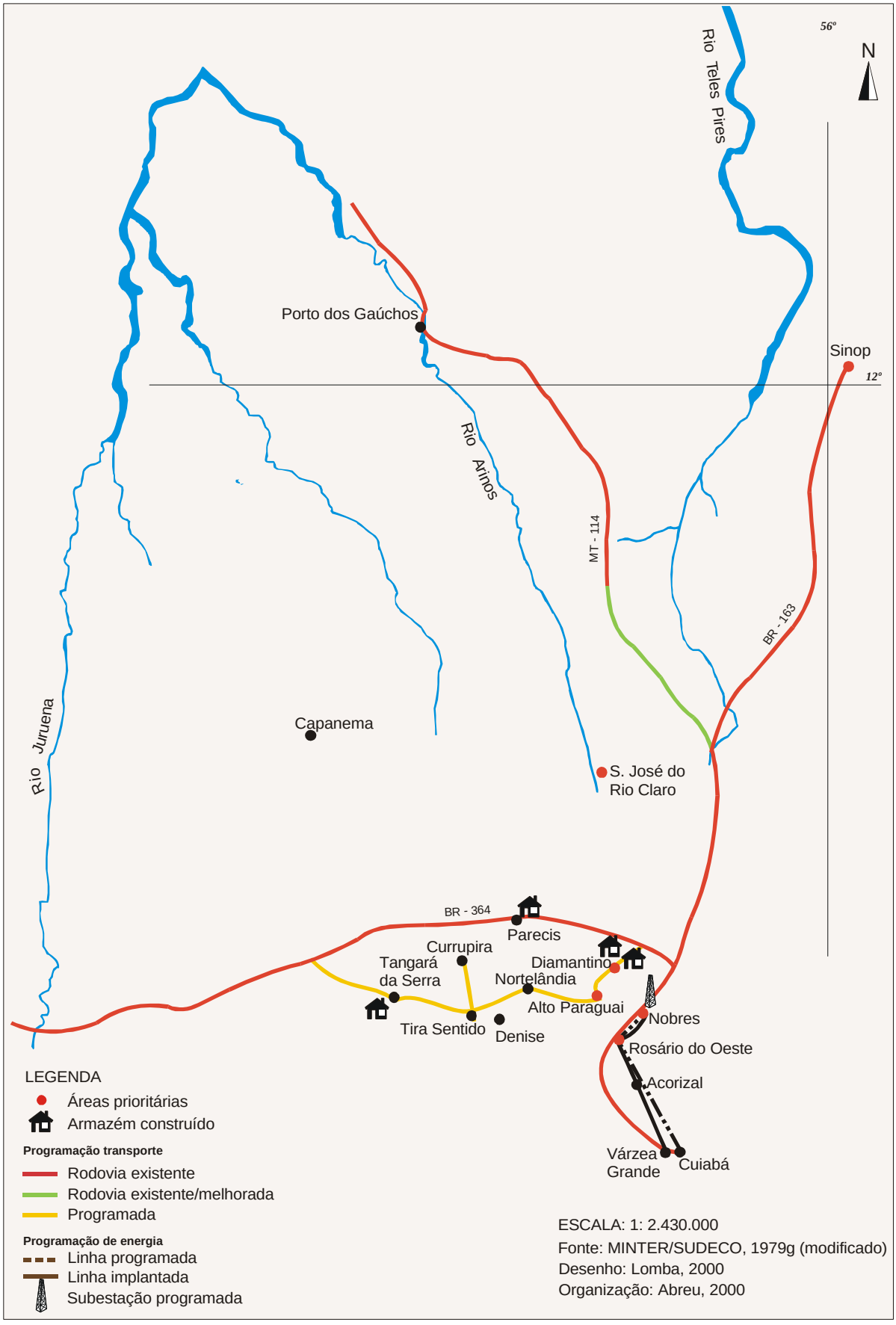
A EMBRAPA programou a localização de uma unidade de pesquisa, cujos custos, entre a compra da terra, cercas, máquinas, implementos e veículos, móveis, utensílios e equipamentos, estavam orçados em Cr$2.610.000,00 (US$321,6 mil), para serem gastos entre 1976 e 1977, o que não se realizou.

A programação de infra-estrutura - estradas e energia -, foi elaborada em consonância com os órgãos setoriais e de planejamento do então Mato Grosso.

A área-programa (Mapa 20) contava, como principal eixo rodoviário, a BR-163 (Cuiabá/Santarém) e também a BR-364, que se conectava em Diamantino com a BR-163, prosseguindo até Cuiabá, ainda que sem capeamento asfáltico. Essa situação limitada de deslocamento e circulação era considerada como obstáculo para o projeto de expansão da produção e ocupação das áreas de cerrado, haja vista que se necessitava ligar as zonas produtoras de calcário com aquelas produtoras de produtos agropecuários e, ainda, com os grandes eixos de integração.

**Mapa - 20**

# POLOCENTRO - Parecis



De 1975 a 1981, foram implantados: 35 km de estradas vicinais, na área de Parecis, no Alto Paraguai; 15 km do trecho MT-358/Jazida de Calcário em Tangará da Serra; trecho de 28 km, entre Tira Sentido e Mamoeiro (Alto Paraguai); 25 km Currupira/Tira Sentido (Alto Paraguai); 71 km do trecho Tangará da Serra/BR-364, no centro da faixa prioritária; além de melhoramentos em trechos da MT-114, estrada localizada do município de Diamantino, que interliga Porto dos Gaúchos/BR-163, pelo espigão, entre os rios Arinos e Teles Pires, em um trecho de 42 km. Além disso, em 1981, já se haviam iniciado melhoramentos de 27 km no trecho Currupira/Tira Sentido/Mamoeiro (Alto Paraguai), construídos entre 1975 e 1979.

O total de gastos do subprograma Transportes foi de Cr$86.612.000,00 (US$933,4 mil), para implantação e reparos em 243 km de estradas.

No setor energético, os municípios envolvidos na área prioritária eram abastecidos pela energia gerada na pequena unidade hidroelétrica de Alto Paraguai, que era considerada insuficiente para atender à demanda dos equipamentos de moagem de calcário, previstos para a área.

A programação de energia previa a construção de linha de transmissão de Cuiabá a Nobres - 138 kwh -, mas que, na etapa inicial de atendimento às instalações de moagem de calcário, operaria com apenas 34,5 kwh. Na verdade, a linha de transmissão concluída foi a Várzea Grande/Nobres (Várzea Grande, Acorizal, Rosário d´Oeste, Nobres) com 113 km e uma capacidade de 13,8 kwh. Uma outra linha de transmissão iniciada em 1981 seria a Nobres/Denise com 69 kwh e com 88 km. Apenas uma subestação foi instalada em Nobres para geração de 25 mwh.

Os custos com energia para o período estavam previstos para ser em torno de Cr$132.443.000,00 (US$1,42 milhão), tendo sido liberados para a realização das obras, Cr$132.943.000,00 (US$1,43 milhão); notadamente uma pequena diferença, que foi decorrente do aumento nos custos da subestação de Nobres.

Cuiabá-Rondonópolis

Essa área-programa passou a fazer parte da programação do POLOCENTRO em 1979, sendo tratada como “área especial” e devendo ser entendida

dentro do processo divisório de Mato Grosso[194]. Face a isso, não houve distinção de áreas *prioritárias* e *secundárias*. Envolveria, à época, 10 municípios[195] totalizando 64.500 km² de abrangência, atingindo uma população de 460.100 habitantes (Mapa 21).

De ocupação antiga, a área-programa congregava, do ponto de vista sócio-econômico dos municípios envolvidos, situações diversificadas. Toda a área que envolve a bacia do rio Cuiabá, até mesmo por influência da baixada dos pantanais era, tradicionalmente, voltada para as atividades agropastoris. Existia ali a produção agrícola de culturas temporárias como, o milho, a mandioca, feijão, arroz e cana-de-açúcar, além de produtos permanentes como a banana e a laranja. Mas a atividade predominante era a criação de gado para corte.

Nos chapadões que marcam a borda do planalto mato-grossense, alçado sobre a depressão do Pantanal, praticava-se a cultura do arroz, que era utilizado como cultivar que antecedia, durante dois ou três anos, a formação de pastagens, mas que, com o POLOCENTRO, passou a ser produzida por grandes empresas agrícolas, portanto, com característica de produção comercial. Da mesma forma isso ocorreu com o milho, o algodão e a cana-de-açúcar, que passaram a ser produzidos, não apenas nas terras de mata, mas também de cerrado e cerradão. O algodão, inclusive, segundo a SUDECO, teria, nessa área, uma expressiva produção – *praticamente a única produtora do Estado (95,3%), vem sendo cultivada com resultados satisfatórios, em terras de cerrado.* [196]

A pecuária viria a ser incentivada, principalmente com a introdução de pastagens plantadas, tendo-se essa área-programa destacado na criação de bovinos para corte, mas também de leite, vindo a assumir o papel de segunda produtora no contexto estadual. Os municípios de Rondonópolis e Jaciara, *além da cria e recria, vem-se desenvolvendo a engorda do gado, estimulada pela melhoria de infra-estrutura rodoviária*[197].

Essa referência à estrutura rodoviária diz respeito à malha viária promovida pelos PRODOESTE, PIN e POLAMAZÔNIA, basicamente a BR-364 e a BR-163, mas também integra aquela planejada e programada no próprio POLOCENTRO e que

[194] O que se externalizou, em termos de argumentos, foi a necessidade de fomentar a produção agropastoril já existente, para que se integrasse rapidamente à expansão da agricultura comercial.
[195] São eles : Acorizal, Barão de Melgaço, Cuiabá, Dom Aquino, Jaciara, Juscimeira, Nossa Senhora do Livramento, Rondonópolis, Santo Antônio do Leverger e Várzea Grande.
[196] MINTER/SUDECO. *Programa de desenvolvimento dos cerrados* – POLOCENTRO. Brasília, 1982c, p.19.
[197] MINTER/SUDECO (1982c, p.19).

promove o acesso aos mercados das regiões Sudeste e Sul. Foram gastos de Cr$24.848.000,00 (US$267,7 mil) para reparos e construções de estradas rurais.

Na programação de armazenamento, foi planejada e instalada uma unidade de armazenagem, em Cuiabá, que custou Cr$8.000.000,00 (US$86,2 mil). A programação de energia chegou em Cr$21.500.000,00 (US$231,7 mil), ao que tudo indica, gastos com estudos e instalações com postes para transmissão de energia.

Essa foi uma área-programa criada dentro do POLOCENTRO para permitir acesso aos créditos fornecidos pela sua linha de financiamento, haja vista que boa parte dos municípios envolvidos já eram beneficiados com as infra-estruturas fomentadas pelas outras áreas-programas do Programa, ou mesmo de outros Programas da SUDECO.

Buscando uma abordagem integral de cada área-programa, no contexto do Programa, no *espaço mato-grossense*, formulamos o Quadro 6, a seguir.

**Quadro 06**

**Desempenho do POLOCENTRO no *espaço mato-grossense* /subprograma (1975-1981)**

(CR$1.000,00/US$1.000)

| Áreas-Programas<br>Subprogramas | Campo Grande/ Três Lagoas | Bodoquena | Xavantina | Parecis | Cuiabá/ Rondonópolis | *Espaço Mato-Grossense* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Armazenamento | 89.419 (US$963,67) | 69.381 (US$747,72) | 43.010 (US$463,52) | 95.320 (US$1.027,27) | 8.000 (US$86,21) | 305.130 (US$3.288,41) |
| Transportes | 196.811 (US$2.121,05) | 164.371 (US$1.771,44) | 196.456 (US$492,72) | 86.612 (US$933,42) | 24.848 (US$267,78) | 669.098 (US$7.210,93) |
| Energia | 116.000 (US$1.250,14) | 89.546 (US$965,04) | 45.720 (US$492,72) | 132.943 (US$1.432.73) | 21.500 (US$231,70) | 405.709 (US$4.372,36) |
| Total | 402.230 (US$4.334,87) | 323.298 (US$3.484,21) | 285.186 (US$3.073,47) | 314.875 (US$3.393,43) | 54.348 (US$585,71) | 1.379.937 (US$14.871,71) |

Fonte : Relatórios de desempenho do POLOCENTRO.
Obs1: Cotação dólar média/ano de 1981 = US$92,78939726.
Obs2: Mesma efetuada no Quadro 03 da p.112.

**Mapa - 21**

## POLOCENTRO - Cuiabá/Rondonópolis

O Quadro 6 demonstra os gastos que foram efetuados com os subprogramas que a SUDECO considerava de infra-estruturas básicas para a efetivação dos objetivos propostos no Programa. Podemos observar que a ampliação e melhoramento das vias de transporte é o que consome maior volume de recursos, seguida pela energia, substrato também fundamental para garantir a exploração do calcário, insumo por excelência para a garantia da correção de solos e implantação das culturas comerciais, bem como para o processo de agroindustrialização.

Os principais mecanismos de apoio aos projetos agrícolas conjugavam ações nas áreas de pesquisa, assistência técnica e crédito rural orientado. Para a elaboração da programação de assistência técnica, a realização deu-se no âmbito estadual, no caso do *espaço mato-grossense.* A partir de 1977, com a divisão político-administrativa de Mato Grosso, seria nos limites do atual Mato Grosso, realizada através da Secretaria de Agricultura, e no Mato Grosso do Sul, através do IAGRO. Essa situação demonstra que os recursos para a pesquisa e a assistência técnica só vão começar a serem liberados após a divisão de Mato Grosso, em 1977. Em função dessa especificidade organizamos em separado essas informações que constam no Quadro 7.

A programação de Assistência Técnica era coordenada pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER – e a execução dos trabalhos ficava sob responsabilidade das empresas estaduais EMATER-MT e EMATER-MS, bem como de empresas privadas que estivessem credenciadas. A programação dividir-se-ia em dois projetos básicos: Assistência ao Crédito e Campos de Demonstração. No primeiro caso, os recursos de investimentos previstos ficaram a cargo da EMBRATER que deveria custeá-las com os recursos originários da prestação de serviços aos agentes financeiros e dos mutuários do Crédito Rural, à exceção do primeiro ano, em que essa atividade fora custeada com recursos do POLOCENTRO. No caso dos Campos de Demonstração, os recursos foram previstos diretamente no POLOCENTRO e eram considerados importantes em função da transferência de tecnologia, por um lado, e também do desenvolvimento de projetos de capacitação de mão-de-obra rural, com o objetivo de formação de administradores de projetos agrícolas, operadores de máquinas, aplicadores de defensivos, auxiliares de conservação do solo e sanitaristas.

No setor de pesquisa agropecuária, várias unidades de pesquisa foram implantadas ou se fortaleceram graças aos recursos do Programa. Podemos citar, no *espaço mato-grossense*, o Centro de Pesquisa Especializado em Produtos Agropecuários,

em Campo Grande; as Unidades de Pesquisa - EMBRAPA, uma das quais em Cuiabá; além das estações experimentais de Xavantina e Parecis.

**Quadro 07**

**POLOCENTRO no *espaço mato-grossense* (1975-1981)**
**Desempenho em Pesquisa e Assistência Técnica**
**(CR$1.000,00/US$1.000)**

| SUBPROGRAMAS | MATO GROSSO | | MATO GROSSO DO SUL | | *ESPAÇO MATO-GROSSENSE* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | CR$ | US$ | CR$ | US$ | CR$ | US$ |
| PESQUISA AGROPECUÁRIA | 66.785 | 719,82 | 73.006 | 786,87 | 139.791 | 1.506,69 |
| ASSIST. TÉCNICA | 229.889 | 2.477,78 | 219.245 | 2.363,06 | 449.134 | 4.840,84 |
| TOTAL | 296.674 | 3.197,60 | 292.251 | 3149,93 | 588.925 | 6347,54 |

Fonte: Os órgãos estaduais que realizaram esses subprogramas, assim, os dados foram levantados por Unidade da Federação (MT e MS).
Obs1: Cotação dólar média/ano de 1981 = US$92,78939726.
Obs2: Mesma efetuada no Quadro 03 da p.112.

No complemento da análise desses subprogramas, é imprescindível nos reportarmos às ações de florestamento-reflorestamento, entre 1975 e 1981, que envolveram estudos de genética, melhoramento de sementes, tecnologia e utilização dos produtos florestais, com utilização de recursos a fundo perdido. Os recursos consumidos de Cr$2bilhões (US$1,09 milhão), de 1975 a 1984, foram aplicados na execução de experimentos para determinação da produção do eucalipto e pinus, inventário florestal, acompanhamento e avaliação periódica do desmatamento

Segundo o documento “Estudos para redefinição do POLOCENTRO”, o maciço florestal localizado entre Campo Grande e Três Lagoas apresentava baixíssima produção, tendo boa parte das terras próprias para atividade agrícola, sido incorporadas ao projeto indiscriminadamente. No Mato Grosso, nesse período, foram incorporados 39.748,43 hectares, em 851 projetos de reflorestamentos, no valor de Cr$ 327,5 bilhões (US$178,9 milhões), com recursos do FISET. Tratava-se de um projeto especial no POLOCENTRO, que contava com recursos próprios.

> *As empresas reflorestadoras, apoiadas pelos incentivos fiscais, formaram imensos maciços sem destinação econômica assegurada, (...) tudo indica, tratou-se de uma estratégia para o aproveitamento dos incentivos do IBDF e a apropriação de extensas glebas de terras em rápida valorização, resultando (...)*

> *em ocupação com atividade florestal de terras aptas para a lavoura.*[198]

O quantitativo apresentado nos Quadros 6 e 7 faz luzente o papel que o *espaço mato-grossense* assumiu no bojo do projeto de desenvolvimento brasileiro em curso e, também, a intenção do Governo Federal em ampliar o uso de novas técnicas de produção e insumos que viriam contribuir para a ampliação da produtividade e da produção de produtos exportáveis, principalmente. Até 1981, foram consumidos Cr$1.968.862.000,00 (US$21,22 milhão), exclusive o crédito, que, até 1979 foi de Cr$331.690.000,00 (US$12,2 milhões).

Foram incorporados nos três primeiros anos, 525.000 hectares, 97,7% da meta prevista de incorporação de áreas ao setor produtivo - das três Unidades da Federação envolvidas, apenas o *espaço mato-grossense* aproximou-se de sua realização, que era de 600.000 ha -. Foram implantadas também, capacidade de armazenamento em torno de 152.600 toneladas, 580 km de linhas de transmissão de energia e 1.069 km de estradas de rodagem. Além disso, segundo a Fundação João Pinheiro (1984), embora tenha havido retração ao crédito rural em toda a área do Programa, no *espaço mato-grossense* esse processo foi menos intenso.

Se um resultado visível desse processo foi a implantação efetiva de uma agricultura empresarial sob todos seus aspectos: uso de práticas agrícolas modernas e integração com o mercado, ampla assistência técnica e subsidiada, apoio financeiro e infra-estrutura. Esse modelo, contudo, atinge um grupo específico de beneficiários, os grandes proprietários de terras. Em Mato Grosso (pós-divisão) o tamanho médio dos empreendimentos agrícolas do POLOCENTRO é de 998 hectares. Por outro lado, não é perceptível, uma política fundiária de manutenção do homem no campo - sobretudo aquele de baixo poder aquisitivo. Pelo contrário, a monocultura reduz a demanda por número de braços e expulsa o trabalhador do campo.

Diversos estudos e universidades denunciam o processo predatório a que foi submetido o ecossistema do Cerrado, extremamente rico em biodiversidade, apresentando elementos naturais únicos que, diante do processo de exploração e valorização capitaneado pelo POLOCENTRO, encontram-se em risco de extinção. Da mesma forma, pode-se fazer referência ao assoreamento de rios como o Taquari, cujo leito, com o desmatamento no

---

198 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estudos para redefinição do Polocentro.* Belo Horizonte, 1984. (s./p.)

planalto, particularmente nas proximidades da nascente, e da mata ciliar, tem alterado seu equilíbrio a ponto de impedir a navegação em muitos trechos, em função de bancos de areia depositados; um problema que afeta o Pantanal, cujas terras de norte/nordeste têm sido inundadas, deixando propriedades submersas.

Nesse caso, mais uma vez o Poder Público é chamado à intervir. Trata-se do que se convencionou chamar de "socialização das perdas".

### 3.1.4 - PRODEGRAN

Criado pela Exposição de Motivos CDE nº 007/76, de 07 de Abril de 1976, o Programa Especial da Região da Grande Dourados visava ao *aproveitamento da potencialidade agrícola de que dispõe a região sul do Estado de Mato Grosso*[199], envolvendo inicialmente 22 municípios[200] - uma área de 84.661 km² ou 84,6 milhões de hectares - cujo pólo de desenvolvimento seria a cidade de Dourados. Os limites do Programa (Mapa 22) abrangiam cerca de seis milhões de hectares considerados *amplamente satisfatórios para atividades agrícola e fácil comunicação com os mercados do Centro-Sul.*[201]

Na justificativa da SUDECO, tratava-se de uma área com elevada produtividade e que se encontrava sob o impacto direto da influência do Estado de São Paulo, em virtude das inter-relações comerciais com as áreas de mercado do Centro-Sul. A idéia era fomentar a infra-estrutura necessária para potencializar *vantagens comparativas* já estabelecidas, pois que, ao sul de Mato Grosso, os solos eram férteis, com grandes faixas de basalto - terra roxa - para produção de arroz, milho, soja, amendoim, feijão e trigo. Vislumbrava-se a ampliação da produção agropecuária objetivando à exportação, o que era objetivo do II Plano Nacional de Desenvolvimento, por um lado, e, de outro, à retração na importação de produtos como o trigo, por exemplo, que passa a ter na "Região da Grande Dourados" especial atenção.

---

[199] MINTER/SUDECO. *Programa Especial da região da Grande Dourados*. Brasília, Julho, 1976b.
[200] A saber : Amambai, Anaurilândia, Antonio João, Bataguassu, Bataiporã, Bela Vista, Caarapó, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Guia Lopes da Laguna, Iguatemi, Itaporã, Ivinhema, Jardim, Jateí, Maracaju, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã, Rio Brilhante e Sidrolândia.
[201] MINTER/SUDECO. (1976b, p.32).

A constatação era que apenas 15,3% da área estava ocupada com atividade agrícola e os outros 80 % destinavam-se à pecuária extensiva com baixo nível de utilização de tecnologia.

Dentro da perspectiva apontada, a característica principal seria a implementação de projetos para a área rural da "Grande Dourados", com a meta de agregar, até 1979, mais de um milhão de toneladas à atual produção local de cereais e oleaginosas, além de promover a incorporação de, aproximadamente, 700.000 ha ao sistema produtivo regional, na fase inicial, para chegar até 1,1 milhão de hectares (seriam 200.000 hectares em 1976; 250.000 hectares em 1977; 250.000 hectares em 1978; 400.000 hectares em 1979) .

As metas e objetivos do PRODEGRAN[202] eram *fortalecer as atividades produtivas da região* e a *vocação regional para a exportação de produtos agrícolas e agroindustriais.* Nesse sentido, apareceriam algumas proposições como : incentivar o aumento da produtividade; utilizar práticas conservacionistas, de maior tecnificação e modernização das práticas de comercialização; introduzir novas culturas; promover o combate a erosão urbana; e intensificar a infra-estrutura capaz de potencializar essas realizações. Além dessas, havia também discursos acerca de "equipamentos sociais"; uma perspectiva que se perde no decorrer da programação efetivamente elaborada e realizada.

A SUDECO, atendendo as indicações do Governo do então Mato Grosso, dos Ministérios da Agricultura e Transportes, bem como da SEPLAN/PR organizou os subprogramas de armazenamento, energia elétrica (rural), transportes (estradas vicinais), controle de erosão urbana, pesquisas agropecuárias, assistência técnica ao produtor rural, promoção da suinocultura, elaboração de planos urbanos de uso do solo e instalação da Bolsa de Cereais de Dourados.

Esse era um Programa, assim como os outros, cujos recursos eram viabilizados através do orçamento da União, via SEPLAN/PR. Dos Cr$2.030.000.000,00 (US$250,15 milhões) programados para 1976-1979, Cr$ 430 milhões (US$52,98 mil) seriam originários de recursos a fundo perdido, através do FDPI, FDAE e do governo estadual e destinados para a infra-estrutura básica e meio ambiente; os Cr$1.600.000.000,00 (US$197,16 milhões) restantes seriam destinados para a programação de promoção, viriam através de órgãos de financiamento, como o então

---

[202] SEPLAN/IPEA/IPLAN. *Desempenho do* PRODEGRAN *(Relatório até junho de 1977).* Brasília, ago./1977.

BNDE, o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, o Fundo para Financiamento de Pequenas e Médias Empresas e o Sistema Nacional de Crédito Rural. Assim, a SUDECO estabeleceu um sistema integrado entre os órgãos federais, estaduais e municipais para a execução e o acompanhamento físico-financeiro do Programa.

I- ARMAZENAMENTO

A proposta de construção de armazéns na área-programa se dava pela projeção de ampliação do potencial de produção em torno de 10 milhões de toneladas de cereais e grãos. Uma perspectiva, fundada na economia de mercado, onde a produção incentivada é aquela que encontra respaldo na balança comercial do mercado mundial.

> *Essa produção terá um significado econômico muito grande, uma vez que contribuirá para a redução e ou eliminação de itens constantes da nossa pauta de importações (trigo, cevada, alpiste etc) além de participar consideravelmente em nossas exportações (soja, milho etc).*[203]

Para atingir os objetivos do Programa foram planejados a construção de unidades armazenadoras capazes de incorporar 400 mil toneladas. A CIBRAZEM, seria o órgão federal responsável pela infra-estrutura de unidades armazenadoras na "Grande Dourados". Foram consumidos Cr$120.000.000,00 (US$4,42 milhões), sendo Cr$90.000.000,00 (US$3,31 milhões) provenientes de recursos federais e Cr$ 30.000.000,00 (US$1,10 milhão) da própria CIBRAZEM, em um conjunto de silos metálicos nas cidades de Ponta Porã, Dourados, Maracaju, Sidrolândia e Rio Brilhante, para agregar em torno de 60 mil toneladas de capacidade estática de armazenamento. No entanto, foram gastos Cr$169.000.000,00 (US$6,22 milhões) para conclusão de 11.000 toneladas, com a construção do silo metálico em Rio Brilhante.[204]

Uma perspectiva de recursos e de capacidade de armazenamento, como se vê, muito inferior a idealizada.

---

[203] SEPLAN/IPEA/IPLAN. (1977, p. 7).
[204] Além de outros quatro, que foram concluídos *à posteriori*.

**Mapa - 22**

## Região da Grande Dourados

II – ENERGIA

A problemática da energia elétrica foi apontada pelos técnicos e ex-funcionários da SUDECO como o setor prioritário do Programa. Isso porque, do ponto de vista da incorporação das tecnologias propostas para a agricultura, bem como para a agroindustrialização, a ampliação da distribuição de energia seria fundamental, inclusive no meio rural. Os recursos programados, no período de 1976-1978, foram de Cr$169.373.000,00 (US$6,24 milhões) sendo Cr$31.515.000,00 (US$1,16 milhão) do Governo de Mato Grosso e Cr$137.858.000,00 (US$5,07 milhões) do PRODEGRAN. Esses recursos, que totalizam Cr$140.821.000,00 (US$5,18 milhões), foram aplicados para a execução de 855,6 km de rede de transmissão; 7.445 postes e transformação de 21.000 Kwhha.

A responsabilidade pela elaboração e execução dos vários projetos seria da empresa Centrais Elétricas Mato-Grossense. Vê-se que, inicialmente previu-se a construção de 1.400 km de linhas de transmissão e subestações com capacidade de 123 MVA, além da instalação de 3.800 postes, o que despenderia Cr$ 275.000.000,00 (US$10,13 milhões). A programação responderia pela instalação, nos municípios do Programa, de 16 postes de Linhas de Transmissão/LT; 02 Subestações/SE; 03 Centros Operacionais, um em Dourados, um em Ponta Porã e outro em Maracaju; além beneficiar 30 cidades com rede de distribuição/RD.

Pelo que se pode verificar, as realizações não ocorreram desse modo, mesmo porque os recursos não foram viabilizados conforme o programado. O resultado foi um déficit de recurso em torno de Cr$105.627.000,00 (US$3,89 milhão) e a realização de uma capacidade de 78 MVA, que representaria 62% dos recursos previstos para a realização de 63% da programação.

Usada como propaganda oficial, a chegada da eletrificação significou alterações nos hábitos do homem do campo. Essa leitura já aparece, inclusive, na imprensa oficial. Fazemos menção a “Revista Interior” :

> *(...) com a eletrificação, veio a televisão e, com ela, uma revolução nos hábitos e aspirações do homem do campo. Assim, ele que às 19 ou 20 horas já estava na cama, agora só vai dormir muito mais tarde (...) isto depois de receber toda uma carga sobre as maravilhas da vida na cidade. É fácil concluir que muitos não resistem ao apelo e acabem deixando o campo.*[205]

[205] Revista *Interior*. Ano IX, nº 47, Brasília: MINTER, nov./dez 1982, p. 16.

Obviamente, a questão do êxodo rural está menos relacionada ao fascínio exercido pela cidade e mais ao próprio processo de expansão da monocultura e ao abandono da prática da policultura, que acaba por induzir o agricultor a satisfazer suas necessidades no mercado urbano; além das linhas de crédito que se voltam para a produção comercial como o soja e o trigo, de modo que estão atreladas à incorporação da tecnologia disponível: tratores, semeadoras, colheitadeiras etc, que o agricultor descapitalizado não consegue incorporar. Razões de expulsão do campo a que um periódico oficial, não faz referência.

Outro aspecto importante está relacionado com o custo da eletrificação rural. Segundo o então presidente da Cooperativa de Eletrificação, Moacyr de Azevedo,[206] o financiamento era realizado, em média, para seis anos, sendo que, quando os trabalhos começaram, os juros eram 9% ao ano. Daí passaram a 12%, depois a 15%, chegando no início dos anos oitenta, a 45%. Isto para o usuário rural, principalmente o pequeno agricultor, seria um juro elevadíssimo, mesmo porque o número de associados à Cooperativa era diminuto, de modo que os prejuízos provenientes do aumento dos custos da dívida eram divididos entre poucos.

## III - TRANSPORTE

A falta de estradas foi apontada, juntamente com o fator energia elétrica, como um dos grandes problemas de infra-estrutura verificados para a potencialização da produção.

> *(...) sua deficiente malha viária (quer federal, quer estadual), que vem impedindo um acesso racional de sua produção agropecuária aos grandes mercados consumidores e, consequentemente, ocasionando grandes perdas, desestimulando o desenvolvimento mais acentuado da área e dificultando a implantação de uma tecnologia moderna em toda sua dimensão.*[207]

No PRODEGRAN se previu a construção de 600 km de estradas-tronco até 1979. Para 1977, estava programada a construção da rodovia GD-1 (Caarapó/Carapã/BR-463), com 53 km e custos de Cr$16.000.000,00 (US$1,13 milhão), tendo sido iniciada e

---

[206] Revista *Interior* (nov./dez 1982, p.16).
[207] Revista *Interior* (nov./dez 1982, p.11).

terminada, e também a GD-2 (Dourados/Picadinha/Itahum) com 50 km. O relatório de 1977 informaria que houveram entendimentos entre os governos federal e estadual, através da SUDECO, para aproveitamento da época de estiagem, o que contou com a disposição do DERMAT em colocar recursos próprios para serem compensados posteriormente. Essas eram estradas para viabilizar o escoamento da produção agrícola dos municípios de Caarapó, Dourados, Ponta Porã e Maracaju.

Havia também outros trechos planejados no Programa, como o GD-3 (Posto Tagi/Rio Verde do Sul/Amambai, com 20 km) e o GD-4 (Lagoa do Borevi/Lagonita/Carapã, com 43 km); Sidrolândia/Usina de Álcool (8 km) e Maracaju/Água Fria (25 km).

A conclusão dessa malha viária previa um acréscimo ao *espaço mato-grossense* de 199 km, além da pavimentação asfáltica de 30 dos 115 km, ligando Dourados a Ponta Porã (BR-463), que teria um custo de Cr$80.000.000,00 (US$5,67 milhões), sendo Cr$40.000.000,00 (US$2,83 milhões) do PRODEGRAN e o restante do DNER, que seria o responsável pela execução.

O custo total com transporte ficou muito acima do programado que era de Cr$48.000.000,00 (US$2,6 milhões). Os recursos federais foram de Cr$130.000.000,00 (US$7,22 milhões), além de Cr$10.000.000,00 (US$555,5 mil) de Mato Grosso, mais Cr$40.000.000,00 (US$2,22 milhões) do DNER, totalizando Cr$ 180 milhões (US$10 milhões). Esse elevado montante despendido propiciou a execução de 295 km, contudo, em termos de realizações ficou muito aquém do previsto inicialmente (600 km), embora estivesse acima do que fora planejado no Programa (199 km). A diferença de 96 km entre o planejado e o realizado explica-se pela construção de vias rurais, carroçáveis, para permitir a condução da produção até as rodovias existentes, para as quais não encontramos mensuração.

## IV - CONTROLE E PREVENÇÃO DA EROSÃO

A formação geológica Arenito-Caiuá e a ocupação territorial baseada na pecuária e nas culturas de algodão e café, no sul do *espaço mato-grossense*, consubstanciaram um processo erosivo intenso em alguns municípios localizados nessa área-programa, de modo a afetar grandes faixas de terras, tanto no campo como nas

cidades. Em função disso, a questão da erosão, segundo o Sr. Aguinaldo Lélis, acabou sendo incorporada no Programa pela própria interferência desse processo nos resultados pretendidos pelo PRODEGRAN. Foram realizados estudos (que consumiram Cr$2.000.000,00 (US$141,94), através do DECRAM – Departamento de Coordenação Regional e Articulação com os Municípios -, um órgão estadual que elaborou o diagnóstico e apontou sete dos municípios da "Grande Dourados" como em situação de alerta. Foram eles: Amambai, Glória de Dourados, Ivinhema, Jardim, Naviraí, Nova Andradina e Ponta Porã.

O Departamento Nacional de Obras e Saneamento, em convênio com as prefeituras, recebeu Cr$17.000.000,00 (US$1,20 milhão)para executar as obras de drenagem (terraplanagem, galerias de água pluviais, canais, bocas-de-lobo etc), a fim de evitar o avanço progressivo das voçorocas e de novos desmoronamentos nas cidades de Glória de Dourados e Ponta Porã. Outras cidades também vieram a receber recursos com essa finalidade: Ivinhema e Nova Andradina.

O Programa destinou Cr$59.884.000,00 (US$4,25 milhões), além de mais Cr$34.155.000,00 (US$2,42 milhões) provenientes dos municípios, totalizando Cr$94.039.000,00 (US$6,67 milhões). Na programação do PRODEGRAN estavam previstos Cr$74.000.000,00 (US$5,24 milhões), o que não foi liberado totalmente. Os estudos realizados pelo DECRAM previram custos de Cr$586.000.000,00 (US$41,56 milhões) para as obras de combate à erosão em toda a área-programa, o que, segundo o relatório final do Programa (1979) se resumiu em Cr$5.500.000,00 (US$305,05 mil)

## V - PESQUISA AGROPECUÁRIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA

A pesquisa agropecuária e a assistência técnica são dois subprogramas que surgem no PRODEGRAN como apoio ao objetivo principal que é aumentar a produtividade e ampliar as áreas de plantio a fim de fomentar vantagens comparativas existentes.

Seria a EMBRAPA a responsável pela elaboração e execução da pesquisa agropecuária para determinação das melhores variedades e condições de plantio de diversas culturas como o trigo, o milho, o amendoim, o algodão e a soja. Para isso, o

Programa promoveu a instalação da unidade de pesquisa da EMBRAPA, em Dourados, *com objetivo de desenvolver modernos e adequados sistemas de produção para os principais produtos agrícolas já explorados na região, além de assentar a ocupação de vasta área ainda não utilizada.* [208] Uma semelhança com o que aconteceu em Corumbá e Cuiabá, onde a instalação do núcleo de pesquisa da EMBRAPA também foi viabilizado pela SUDECO, através do PRODEPAN e o Núcleo de Pesquisa de Xavantina, através de recursos do POLOCENTRO.

Para a pesquisa, foram previstos Cr$24.000.000,00 (US$2,25 milhões), cujo destino seria a implantação da Unidade de Pesquisa. Entre 1976 e 1977, foi adquirida uma área de 137,5 ha para a implantação e operação desta Unidade, instalação de sua infra-estrutura e implantação de subprojetos de pesquisa, principalmente de soja, trigo e milho. Para a pesquisa direcionada para a introdução de novas cultivares, foi liberado, até dezembro de 1978, um montante de Cr$42.119.000,00 (US$2,34 milhões), dos quais Cr$22.000.000,00 (US$1,22 milhão) do PRODEGRAN e Cr$20.119.000,00 (US$1,11 milhão) da EMBRAPA.

A EMBRATER, em colaboração com a EMATER (MT), seriam os órgãos responsáveis pela programação de assistência técnica para os produtores da "Grande Dourados" que, além de transferir novas técnicas e tecnificação ao plantio das culturas tradicionais, implementar a produção de novas culturas, como é o caso do trigo, que acabou incorporado à produção em um revezamento que se convencionou chamar de binômio soja-trigo e que consolidou, regionalmente e até em escala nacional, a "Região da Grande Dourados" como "celeiro agrícola", uma terminologia usada, especialmente no âmbito da política, até hoje.

Dos recursos para a pesquisa, o PRODEGRAN liberou Cr$22.000.000,00 (US$1,22 milhão), além de Cr$20.119.000,00 (US$1,11 milhão) da própria EMBRAPA, o que totalizou Cr$42.119.000,00. Para a assistência técnica, estavam previstos gastos de Cr$10.000.000,00 (US$938,5) e liberados Cr$27.003.000,00 (US$1,5 milhão), bem mais do que foi programado, apesar da desvalorização.

[208] Revista *Interior* (nov./dez 1982, p.15).

## VI - PROMOÇÃO E APOIO LOGÍSTICO

Para efeito de Promoção, o PRODEGRAN planejou a instalação da Bolsa de Cereais de Dourados com o objetivo de eliminar os atravessadores de mercado, bem como garantir as informações sobre as cotações nacionais e internacionais dos produtos agrícolas, e também, os estudos para a implantação e desenvolvimento integrado da suinocultura. na área-programa.

Segundo o relatório final (1979), a instalação da Bolsa de Cereais, através da Bolsa de Valores de São Paulo, teria acontecido em 19/08/1977, na Faculdade de Agronomia, em Dourados. Para sua instalação seriam destinados Cr$300.000,00 (US$21,28 mil) e para sua manutenção Cr$200.000,00 (US$14,18 mil), dos quais apenas Cr$100.000,00 (US$5,55 mil) foram liberados pela SUDECO. A explicação para a não liberação de todo o recurso foi que a Secretaria de Agricultura de Mato Grosso não teria apresentado o Certificado de Auditoria emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

Contudo, não encontramos evidências que comprove a efetiva implantação, localização e funcionamento da Bolsa de Cereais de Dourados. Ao que tudo indica, foi implantada, mas não entrou em operação.

No que concerne ao projeto de suinocultura, os estudos foram realizados através de convênio entre a SUDECO e a Fundação de Estudo e Pesquisa em Medicina Veterinária Preventiva, com o objetivo de fomentar a industrialização de seus derivados e do beneficiamento de produtos agrícolas para alimentação animal, todavia só o projeto técnico foi finalizado, não sendo colocado em prática. Pelo menos não nos anos de 1970 e não no PRODEGRAN. A implementação da suinocultura tem sido, nos anos 90, um fator de diversificação econômica face à crise e retração das culturas de trigo e soja nos municípios da “Grande Dourados”.

Outro projeto do Programa foi a instalação da Escola de Agronomia de Dourados, na FUFMS que, na época era Universidade Estadual de Mato Grosso.

Quanto ao apoio logístico, a SUDECO recebeu Cr$2.000.000,00 (US$111,11 mil) para gerenciar e dar suporte aos órgãos envolvidos na programação.

Para uma análise mais geral do Programa elaboramos o Quadro 8, que resume o que foi programado e o que foi executado durante seu período de vigência.

**Quadro 08**

**Desempenho do PRODEGRAN por subprograma (1976/1979)**

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

| DESEMPENHO | PROGRAMADO | | EXECUTADO | |
|---|---|---|---|---|
| SUBPROGRAMAS | CR$ | US$ | CR$ | US$ |
| TRANSPORTE | 48.000 | 1.768,60 | 180.000 | 6.631,88 |
| ARMAZENAMENTO | 450.000 | 16.579,70 | 120.000 | 4.421,25 |
| ENERGIA | 275.000 | 10.132,04 | 169.373 | 6.421,25 |
| COMBATE À EROSÃO | 74.000 | 2.726.44 | 94.039 | 3.464,75 |
| PESQUISA E ASSIST. TÉCNICA | 34.000 | 1.252,68 | 69.114 | 2.546,42 |
| PROMOÇÃO E APOIO LOGÍSTICO | 37.000 | 1.363,22 | 18.251 | 672,43 |
| TOTAL | 928.000 | 34.191,03 | 650.783 | 23.977,31 |

Fonte : Relatórios de desempenho e acompanhamento do PRODEGRAN.[209]
Obs1: Cotação dólar média/ano de 1979 = US$27,14161644.
Obs2: Mesma efetuada no Quadro 03 da p.112.

Notadamente os subprogramas de infra-estrutura (transporte, energia e armazenamento) ficaram com a maior "fatia do bolo", apesar da quebra de recursos para a programação, justificadas por atrasos nos repasses do tesouro estadual e de outros órgãos parceiros no Programa.

Segundo Aguinaldo Lélis, esse Programa priorizou a ampliação da rede de eletrificação rural como um subprograma fundamental para atingir os objetivos gerais. Em seu dizer,

> *(...) ele era um Programa de desenvolvimento para incorporação, no processo produtivo, de toda aquela Região da Grande Dourados, só que <u>o item de maior peso era a eletrificação</u>. Em termos de absorção de recursos o item que absorveu maior volume foi a eletrificação rural. Lá, se fez uma rede monobásica (...), mas não bastava fazer só a eletrificação para que pudesse ocorrer a incorporação das áreas ao sistema produtivo, porque a região de Dourados, hoje, deve ser uma das maiores regiões produtoras do Centro-Oeste e do País, e isso foi muito em função do* PRODEGRAN, *porque ele contemplou, só e basicamente infra-estruturas econômicas: energia, transporte, eletrificação rural, estradas vicinais, estradas de escoamento e armazenagem. Eu não me lembro, no* PRODEGRAN, *por exemplo, investimentos em infra-estrutura urbana, em paisagismo, eu não me lembro (...). Agora, você me puxou a memória e estou lembrando; as galerias de águas pluviais, na época que o José Elias era o prefeito de*

[209] Os recursos apresentados resultam da soma dos recursos federais (do Programa) com aqueles originários de outros órgãos como a EMBRAPA, DERSUL, DNER, e que estão especificados no texto.

> *Dourados. O* PRODEGRAN financiou galerias de águas *pluviais porque Dourados, me lembro até hoje, tinha um problema sério de inundação, então, quando chovia muito, várias partes da cidade ficavam alagadas, então, se fez um sistema de galerias pluviais gigantesco com recurso federal do* PRODEGRAN, *mas (...) ele tinha a preocupação de ser um programa de desenvolvimento econômico. De incorporação de área e de aumento de produção.*(...) *Agora, de qualquer forma, o grande viés foi a eletrificação e infra-estrutura econômica.* (grifo nosso)

Os valores apresentados no Quadro 8 não indicam que os gastos com eletrificação foram os mais elevados, como afirmou o ex-funcionário, no entanto, a sua afirmação procede pois, em eletrificação foram realizados 60% do programado, enquanto, em transporte, não se atingiu 50%, e em armazenamento, nem 15%. O que procuramos demonstrar através dos Mapas 23 e 24.

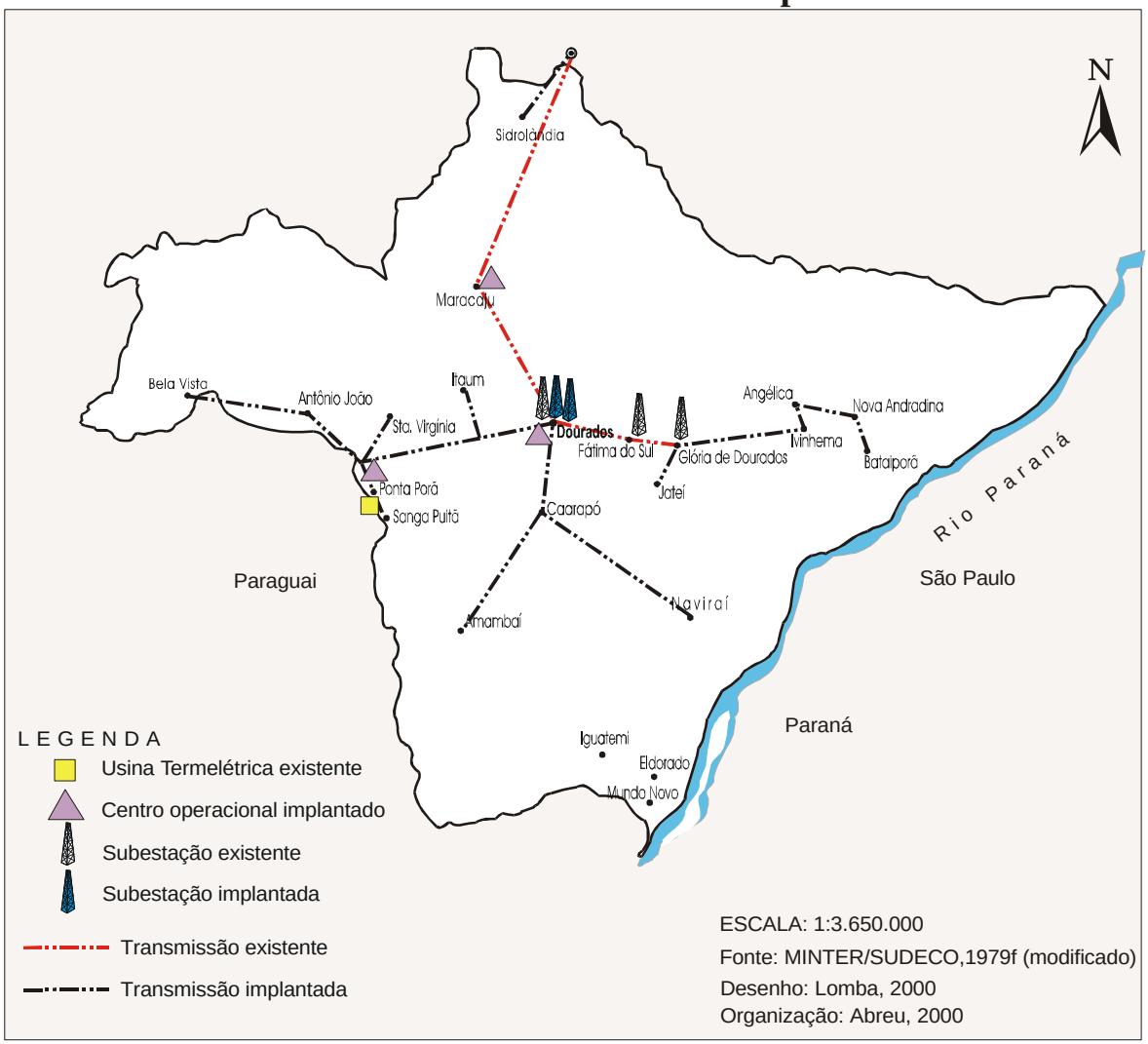
Desse modo, as condições geradas nesse período de atuação do PRODEGRAN devem ser consideradas, ainda que não superdimensionadas, para compreender o processo de incorporação de técnicas e tecnologias agrícolas em terras do sul mato-grossense, que se expressavam, inclusive, nos muitos representantes comerciais para a venda desses equipamentos e sementes. Mas, há, principalmente, uma ampliação na área plantada e um dos elementos mais visíveis foi a eliminação dos pomares e hortas, dos galinheiros e pocilgas nas propriedades rurais, principalmente nas pequenas propriedades e nos lotes da antiga Colônia Agrícola de Dourados, com área original de 30 hectares, onde os agricultores plantavam soja até em volta da casa. Nesse processo, o agricultor deixa de produzir para sua subsistência, passando a comprar o gás, o óleo, a manteiga, os ovos, o leite, a carne e outros produtos de primeira necessidade, nos mercados, nas vilas e cidades próximas. Veja-se este texto:

> *"__ Hoje, só não se planta soja no vaso que fica em cima da mesa da sala.".(...) o produtor Luiz da Mota Guedes, que (...) veio do Paraná e comprou um lote na Colônia Agrícola, dá como exemplo o seu próprio caso.(...) Quando percebeu que todo mundo estava plantando soja ele também aderiu e, hoje, ao sair pela porta da sua casa e caminhar cinco passos, já está em meio aos grãos. O que acontece com Luiz Guedes repete-se praticamente em todos os 10 mil lotes da Colônia, o que pode ser comprovado sobrevoando-se a região: o que se vê são plantações e mais plantações de soja, em meio às quais existem apenas as casas e quase nada mais.*[210]

[210] Revista *Interior* (nov./dez 1982, p.15).

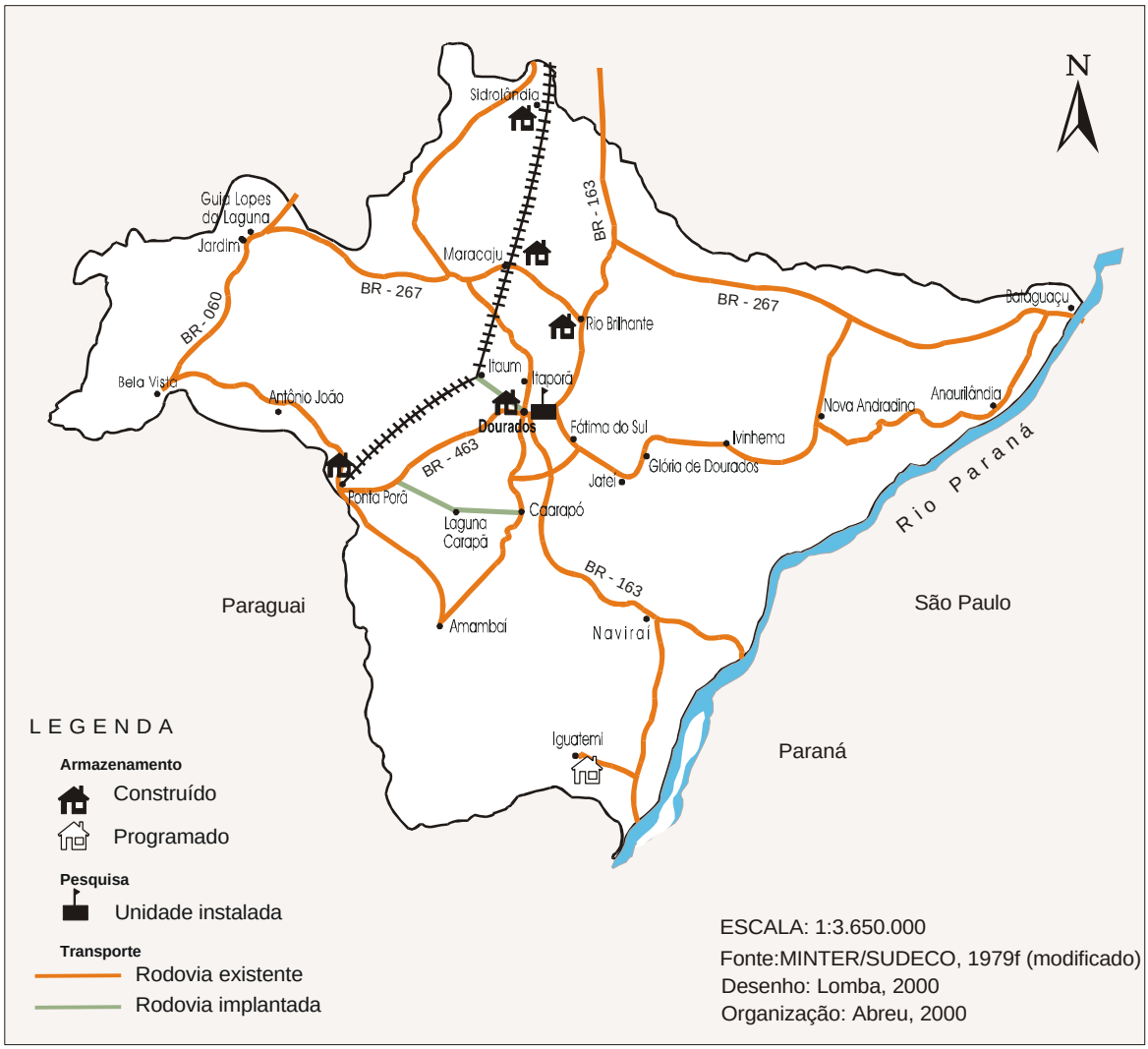
**Mapa - 23**

## PRODEGRAN - sistema elétrico implantado



**Mapa - 24**

## PRODEGRAN - infra-estrutura e pesquisa



Em estudos da Fundação João Pinheiro (1980), principalmente no que concerne à cultura da soja, na área do atual Mato Grosso do Sul, em 1977, há um aumento de 217.126 hectares (47%) em relação à área plantada em 1975, e um aumento de 367.966 toneladas (42%) em relação à produção, no mesmo período, o que levou os técnicos da Fundação a concluir como *(...) fato reconhecido que a soja, no Estado de Mato Grosso do Sul é cultivada principalmente, na região de Grande Dourados.*[211]

O crescimento da produção agrícola da "Grande Dourados" teria sido, na maior parte, decorrência da incorporação de novas áreas, mais do que efetivamente acréscimos na produtividade. Entre 1974-75, a produtividade média era de 1.391 kg, para uma área plantada de 480.567 hectares. No período 1976-77, essa produtividade foi de 1.369 kg, para uma área plantada de 876.002 hectares.[212] O que fica demonstrado nestes dados é que, apesar da incorporação de sementes melhoradas e da utilização de insumos e máquinas, as alterações no aumento da produção decorreram da expansão horizontal (Mapa 25).

Ao PRODEGRAN cabia como responsabilidade precípua, justamente o desenvolvimento de uma agricultura de alta produtividade. Foi exatamente nessa direção que a EMBRAPA, a EMBRATER e a Faculdade de Agronomia, em Dourados, foram inseridas no Programa.

Contudo, a análise da baixa produtividade não invalida a real ampliação da produção agrícola na área-programa, especialmente de cunho comercial. A soja, por exemplo, que em 1974 tinha uma produção de 254.713 toneladas, em 1977 atingia 679.247 toneladas: uma realidade que os técnicos da SUDECO constataram e que vai servir para a Superintendência manter a área sob programação mesmo com a extinção do Programa, através do PROSUL.

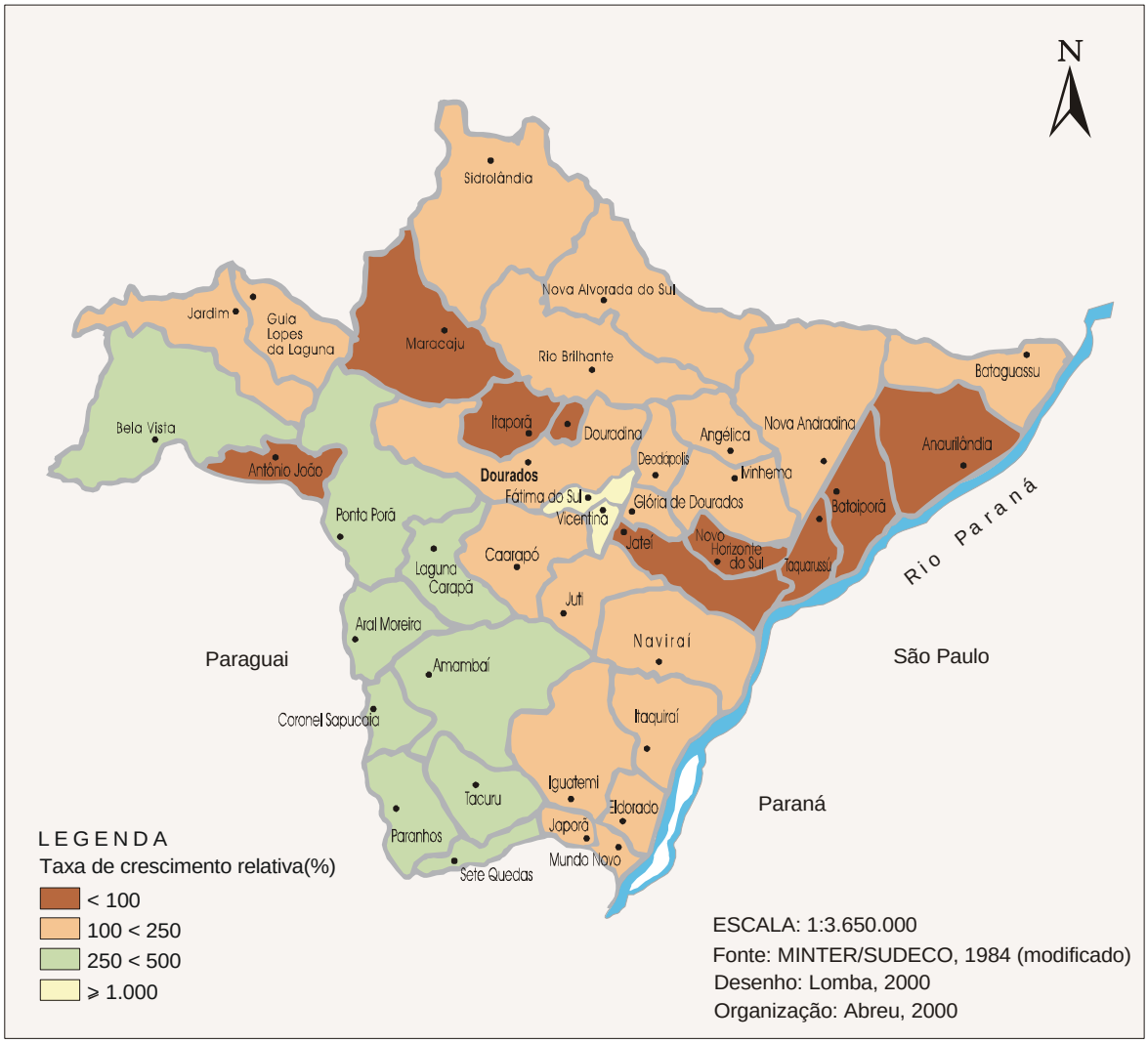
Um outro elemento importante é que de acordo com os Censos Agropecuários (IBGE), comparativamente, a média de produção das principais culturas da "Grande Dourados", entre 1975 e 1978, é de 1.027.964 toneladas, enquanto em toda área do atual Mato Grosso do Sul é de 2.205.746 toneladas, o que representa em torno de 46% de toda a produção estadual. Relação semelhante ocorreu com a área plantada, que representa em torno de 43% daquela plantada no atual Mato Grosso do Sul.

---

[211] Fundação João Pinheiro (1980, p. 103).
[212] MINTER/SUDECO. PRODEGRAN*/1976-1978. Relatório final.* Brasília, 1979f.

**Mapa - 25**

## Região da Grande Dourados
## Evolução da área plantada com lavouras e pastagens - 1970/1980



Essa é uma avaliação que, para a área-programa, teria ressaltado o papel da "Grande Dourados" como c*eleiro agrícola* do País[213], o que atraiu imigrantes, o capital comercial, o capital agroindustrial e o capital financeiro - que ampliou consideravelmente o número de agências bancárias[214] nos anos oitenta. Fatores que contribuíram para justificar racionalmente a divisão político-administrativa do *espaço mato-grossense*, como uma política regional de desenvolvimento.

### 3.2 – Os Programas Especiais: estabelecendo algumas relações

A análise até aqui pormenorizada dos Programas Especiais implementados pela SUDECO, se muitas vezes demonstrou-se tediosa, é, por outro lado, extremamente elucidativa à compreensão das transformações ocorridas no *espaço mato-grossense*, no contexto da política de desenvolvimento do projeto "Brasil-Potência". O minucioso detalhamento, resultado de exaustiva pesquisa documental, mostrou-se necessário para nos permitir, em cada Programa Especial, relacionar a base teórico-discursiva com as ações realizadas/não-realizadas. Elaboramos para tanto, o Quadro 9 que contribuirá para relacionar os Programas Especiais.

---

[213] (...) *a única alternativa que o Governo teria, a curtíssimo prazo para ampliar a sua fronteira agrícola com culturas temporárias, em número superior a 10% da atual fronteira (cerca de 45 milhões de hectares).* MINTER/SUDECO. (1979e, p.25).

[214] Somente em 1981 foram implantadas 10 agências bancárias em Dourados, totalizando 25 agências para uma cidade que nesse período contava com pouco mais de 100 mil habitantes.

**Quadro 09**

**Programas Especiais no *espaço mato-grossense* -1975/1981**

(x Cr$1.000/US$1.000)

| PROGRAMAS<br>SUBPROGRAMAS | PRODEPAN | POLAMAZÔNIA | POLOCENTRO | PRODEGRAN |
|---|---|---|---|---|
| TRANSPORTE | 165.793<br>(US$1.786,76) | 1.087.337<br>(US$11.717,33) | 669.098<br>(US$7.210,93) | 180.000<br>(US$1.939,87) |
| ENERGIA | 27.900<br>(US$300,68) | 104.000<br>(US$1.120,81) | 405.709<br>(US$4.372,36) | 140.000<br>(US$1.508,79) |
| PESQ./ASSIST. TÉC. | 49.973<br>(US$538,56) | 58.982<br>(US$635,65) | 588.925<br>(US$6.346,90) | 69.114<br>(US$744,84) |
| TOTAL | 243.666<br>(US$2.626,01) | 1.250.319<br>(US$13.474,80) | 1.663.732<br>(US$17.930,19) | 389.114<br>(US$4.193,51) |

Fonte: Dados organizados à partir dos Relatórios dos Programas Especiais da SUDECO entre 1975-1981.[215]
Obs1: Cotação dólar média/ano de 1981 = US$92,78939726.
Obs2: Mesma efetuada no Quadro 03 da p.112.

A realização dos subprogramas dos Programas Especiais no período de 1975-1981 foi comprometida por inúmeros problemas. Um dos mais emblemáticos e que vieram 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.

As justificativas que envolviam o planejamento das ações, em todos os Programas, passavam pela necessidade de povoar os "vazios" e de incorporar novas terras para a produção agropecuária, em uma preocupação evidente com a ampliação da produção de alimentos e de produtos para exportação, metas que demandariam a instalação

[215] A estimativa global de investimentos e de outros recursos adicionais no *espaço mato-grossense*, no período de 1975 a 1981, foi de Cr$1.968.862.000,00 (US$21,92 milhão), no POLOCENTRO, enquanto o POLAMAZÔNIA estimava CR$ 1.580.107.600,00 (US$17 milhões), o PRODEPAN, CR$ 312.156.000,00 (US$3,36 milhões) e o PRODEGRAN, CR$ 650.783.000,00 (US$7 milhões). O que dá um total previsto para o período, de Cr$ 19.562.532.000,00 (US$210,84 milhões).

da infra-estrutura mínima necessária: eixos de penetração e vias de circulação que possibilitassem o escoamento da produção e o *ir e vir* dos migrantes.

Como se pode observar, parte considerável dos recursos foram disponibilizados para os subprogramas de transporte e energia, o que se poderia explicar pela expansão da área produtiva pretendida; pelo incremento populacional e surgimento de novos núcleos urbanos; pela modernização da produção e a sua verticalização, associada a indústria de transformação e beneficiamento dos produtos e/ou dos insumos, como o calcário, fundamentalmente.

O setor de pesquisa e assistência técnica também precisa ser enfatizado, ainda que os recursos tenham sido aplicados mais na compra, instalação e/ou expansão das unidades de pesquisa e, em menor proporção, na condução propriamente dita de experimentos. Pela racionalidade (programação) implementada, foi possível a utilização, pela produção, de terras, antes consideradas improdutivas, além do aumento da oferta de cereais principalmente para exportação, a comprovação da capacidade produtiva dos cerrados, bem como a incorporação de novas técnicas, instrumentos, máquinas e insumos modernos.

A magnitude do POLOCENTRO está evidenciada nos números do Quadro 09, ainda que não contemplem os valores em crédito, e se expressaram nas falas do Sr. José Rangel de Farias Neto e do Sr. Paulo Dante Coelho:

> *(...) o POLOCENTRO era a maior referência, justamente por ter tido uma vinculação muito forte com a questão da descoberta do cerrado, (...) sobretudo para fins produtivos.*[216]

> *(...) até 1975 o Centro-Oeste era considerado um vazio. (...) A paisagem, o próprio cerrado, contribuía para isso, mas à partir de 75, principalmente com o POLOCENTRO, de1975 a 1979, essa paisagem de vazio começou a modificar-se. Esse programa teve financiamento, muito dinheiro injetado (...) e você tem uma ênfase muito grande na pesquisa, tendo surgido órgãos de pesquisa como a EMBRAPA.* [217]

A empolgação contida nessas falasé plausível, porque o POLOCENTRO foi concebido como meio de sustentar com recursos públicos, as ações da iniciativa privada *no desenvolvimento das regiões centrais do País mais atrasadas e/ou de fronteira, contando com recursos vultosos e metas relevantes.*[218]

---

[216] Sr. José Rangel de Farias Neto. Entrevista, Brasília, em 27/11/97.
[217] Sr. Paulo Dante Coelho. Entrevista, Brasília, 25/11/97.
[218] Fundação João Pinheiro (1984, p.21).

Essa é uma visão que vai ao encontro do ideário de desenvolvimento que aqui aparece proposto pela SUDECO e que inclusive explica a sua existência enquanto órgão de planejamento e intervenção sócio-espacial, numa condição de dependência à SEPLAN/PR, a que voltaremos a nos referir.

Na verdade, a base das áreas-programas para indução das vantagens comparativas, no caso deste Programa, e de todos os outros implementados no *espaço mato-grossense*, foi de proporcionar a expansão das lavouras e da pecuária extensiva, consideradas fora do circuito da produção para o mercado. O fato é que as facilidades creditícias, a política de incentivos fiscais e a infra-estrutura foram, basicamente direcionadas para os médios e grandes proprietários (notadamente, das propriedades acima de mil hectares).

Dados apresentados pela Fundação João Pinheiro (1984, p.25/6) indicam que mais de 2/3 dos recursos de pesquisa foram conduzidos para a soja, sendo menos de 1/3 dirigidos para outros produtos como, milho, feijão, arroz e mandioca. Isso se reflete na produção geral, bem como na estrutura sócio-espacial. A monocultura da soja exige médias e grandes extensões de terra, ficando as demais culturas para os pequenos proprietários, que da mesma forma recebem menos assistência e créditos, pois, na política de financiamento do POLOCENTRO, os créditos foram distribuídos de forma crescente e correspondente ao tamanho da propriedade. Maior a área, mais recursos. Veja-se a Tabela 1, a seguir:

**Tabela 01**

**POLOCENTRO: percentagem de crédito liberado e de projetos em relação ao tamanho da propriedade**

| ÁREA (há) | PROJETOS (%) | CRÉDITO (%) |
|---|---|---|
| -100 | 2,2 | 0,38 |
| 100-200 | 7,1 | 1,78 |
| 201-500 | 69,3 | 21,39 |
| + 500 | 60,0 | 76,45 |

Fonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

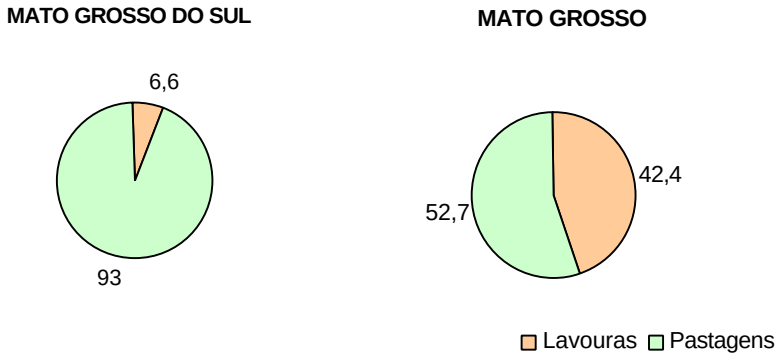
A avaliação desses números permite confirmar que a média e grande propriedades é que foram prioridades, tanto na aprovação dos projetos, como na participação no volume de crédito oferecido pelo POLOCENTRO.

O resultado dessa política foi que, durante todo o período de vigência do II PND, foram incorporados, só no *espaço mato-grossense*, cerca de 1.545.000 hectares (630.000 em Mato Grosso e 915.000 em Mato Grosso do Sul). Se isso foi encarado como um resultado positivo, pela SUDECO, já demonstramos que boa parte se constituiu na consolidação de médias e grandes propriedades, que se dedicaram fundamentalmente à introdução de pastagens e melhoramentos da pecuária, ou à monocultura da soja. O que foge da proposta de diversificação agrícola para abastecimento interno, bem como da consolidação de estoques regulares eficientes.

No atual Mato Grosso do Sul, apenas 6,6% da área incorporada foi ocupada com lavouras nas áreas-programas de Campo Grande/Três Lagoas e Bodoquena, ao passo que as pastagens assumiram 93%. No Norte mato-grossense, onde a incorporação de novas áreas foi de apenas 21%, 52,7% foi ocupada com pecuária e 42,4% com lavouras, basicamente, arroz, cana-de-açúcar e soja, que nos anos de 1980 viriam a ser largamente substituídas pela soja/trigo, mas já fora da influência do POLOCENTRO. (Figura 01)

**Figura 01**

**POLOCENTRO: área incorporada por atividades (%)**




Fonte: Fundação João Pinheiro (1984).

A análise até aqui realizada permite-nos asseverar que a grande evasão da população rural ocorrida em toda a área do Programa não é casual. Cerca de 170.000 pessoas migraram da zona rural, nas quatro áreas-programas do POLOCENTRO do *espaço mato-grossense*, no período, muitas das quais viriam a ocupar os centros urbanos, que, inclusive se ampliaram com a divisão do *espaço mato-grossense* em 1977. Situação análoga se deu também na área-programa do PRODEGRAN. Parcela substancial dos migrantes seguiu para outras porções do País, principalmente para as novas *frentes* que se abriram, no Norte e Noroeste mato-grossense e em Rondônia, promovidas pelo POLAMAZÔNIA e pela implementação de eixos de penetração e integração (BR-163 e BR-364), que terão papel importante na localização das grandes empresas colonizadoras, madeireiras, mineradoras e agropecuárias de capital nacional ou estrangeiro.[219]

Evidências de concentração de terra e de renda, também encontramos nas áreas-programas do POLAMAZÔNIA que receberam incentivos da SUDAM.

Entre 1974 e 1981, para as áreas-programas do Norte mato-grossense foram incentivados 160 projetos (Cr$ 7.800.200,00/ US$84,06 mil). Em toda a Amazônia Legal do Centro-Oeste, foram 189 projetos (Cr$ 9.056.900,00/ US$97,6 mil). Esses projetos, da mesma forma que no POLOCENTRO, foram direcionados para as médias e grandes empresas. O tamanho médio de área desses projetos é de 27.250 ha/projeto. No município de Luciara, por exemplo, a área média é de 39.785 ha/projeto – a maior média de todos os municípios das áreas-programas.

Tal feito evidencia não apenas a concentração fundiária, mas a própria concentração de recursos. Na área-programa Aripuanã, por exemplo, o volume médio de incentivos recebidos por projeto é de CR$ 674.200,00 (US$37,45 mil), em 1978.

Dois aspectos se cruzam na análise até aqui empreendida. Existe uma relação direta entre o aumento da área dos estabelecimentos e a baixa incorporação de áreas para lavouras e pastagens durante a década 1970-80. Verificando os Mapas 26 e 27 é possível constatar que, especialmente no Norte mato-grossense, nos municípios onde predominam aumentos de área entre 101 até mais de 900%, nas propriedades, coincide majoritariamente com aqueles municípios que menos incorporaram terras à produção, chegando em 1980 com uma variação de 0 – 20% de área plantada com lavouras e pastagens. Informações estatísticas importantes para relativizar a relação custo/benefício

[219] In : MINTER/SUDECO/UnB (junho/1978).

dos investimentos públicos e da incorporação de infra-estruturas nessas áreas; bem como os argumentos de que a racionalização iria orientar e disciplinar as ações .

As áreas-programas Aripuanã, Juruena e Xingu/Araguaia, quando passaram à condição de pólos de desenvolvimento, já vinham (desde os anos de 50) sofrendo ocupação por empresas. É possível registrar, a Mineração Aripuanã S/A, em 1971, com recursos fiscais da SUDAM, ou ainda fazendas, como a Suía-Miçu, além das grandes colonizadoras como a INDECO, JAMIC, SINOP etc, muitas delas misto de colonizadora e madeireira.

Há que se concordar com a assertiva do Sr. Aguinaldo Lélis, quando afirma que o POLAMAZÔNIA *era uma parceria entre o Estado e a iniciativa privada e, normalmente, a iniciativa privada era a detentora dessas áreas* e *estava à frente; o governo tinha que ser rápido*.

Nesses termos os recursos e seu direcionamento foram programados para atender a frações da classe dominante já instaladas (ou em vias de) que, consideravelmente eram *estrangeiras* - os "paulistas". Assim, as terras foram largamente apossadas e apropriadas, em diversos graus de legitimidade ou configuração jurídica, mas não foram ocupadas fisicamente, muito menos incorporadas ao processo produtivo.

No caso da área-programa Juruena, por exemplo, os gastos mais expressivos foram com transportes, desenvolvimento econômico e energia e ocorreram em função dos numerosos núcleos urbanos que se formaram ao longo da BR-163, em virtude dos muitos projetos de colonizadoras implantados, já no I PND. Da mesma forma, o pólo Xingu-Araguaia foi criado como pólo pecuário e agroindustrial para dar fomento às grandes empresas de gado já instaladas e fartamente incentivadas, para viabilizar a acumulação capitalista.

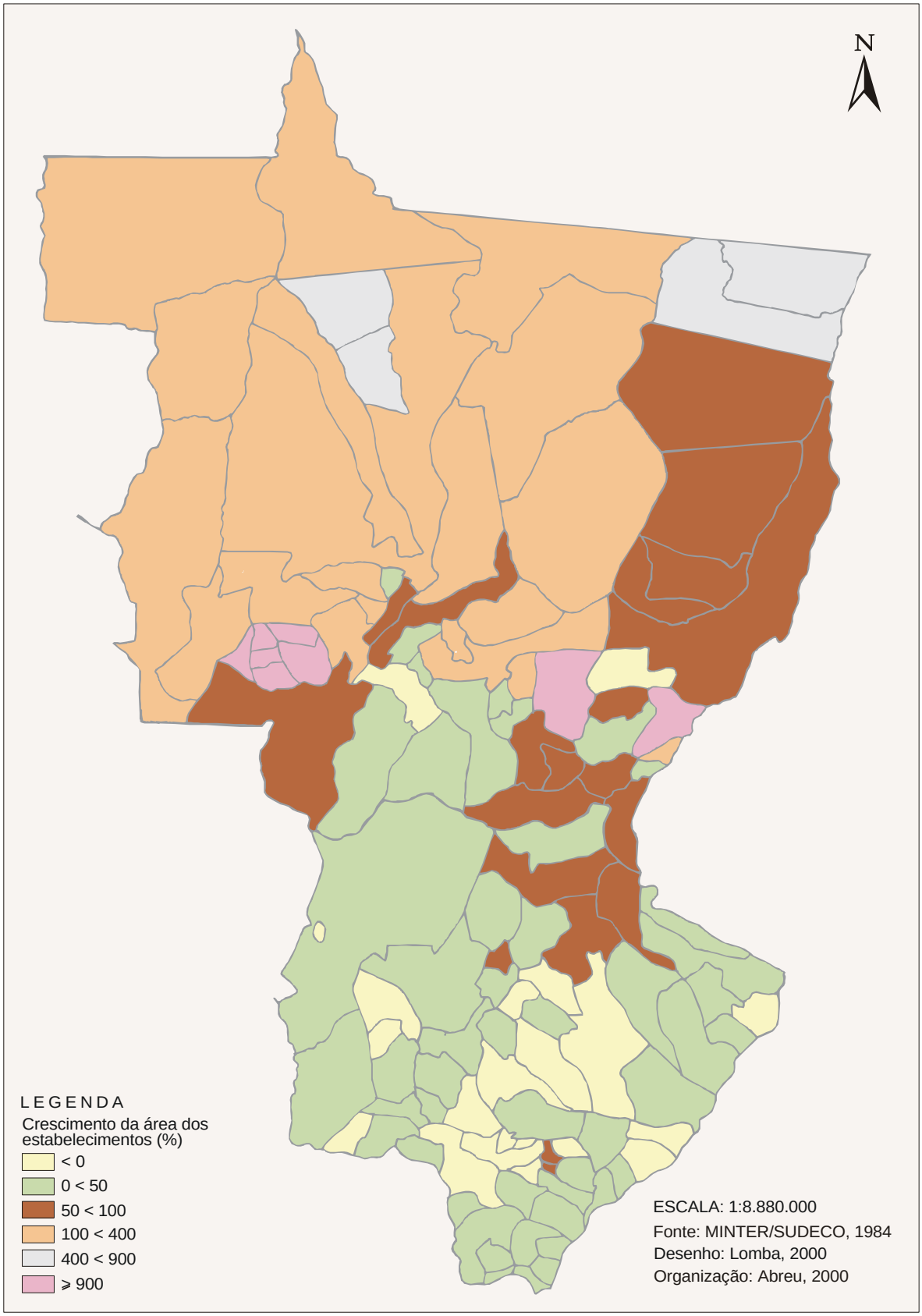
Nessa linha de raciocínio, o PRODEPAN foi aquele que deixou mais evidente a participação direta dos fazendeiros, na programação realizada. Além de ter partido de reivindicações do CIDEPAN, esse Programa promoveu ações a serem realizadas como benfeitorias no interior de fazendas. Referimo-nos aos poços artesianos, por exemplo.

Fica evidente que o *disciplinamento* da ocupação territorial pretendida, foi realizado dentro dos moldes que interessava a frações restritas da sociedade, que se beneficiaram. Os conflitos sociais e fundiários gerados são, certamente, contradições de classes que mesmo um regime autoritário é incapaz de sufocar, plenamente.

**Mapa - 26**

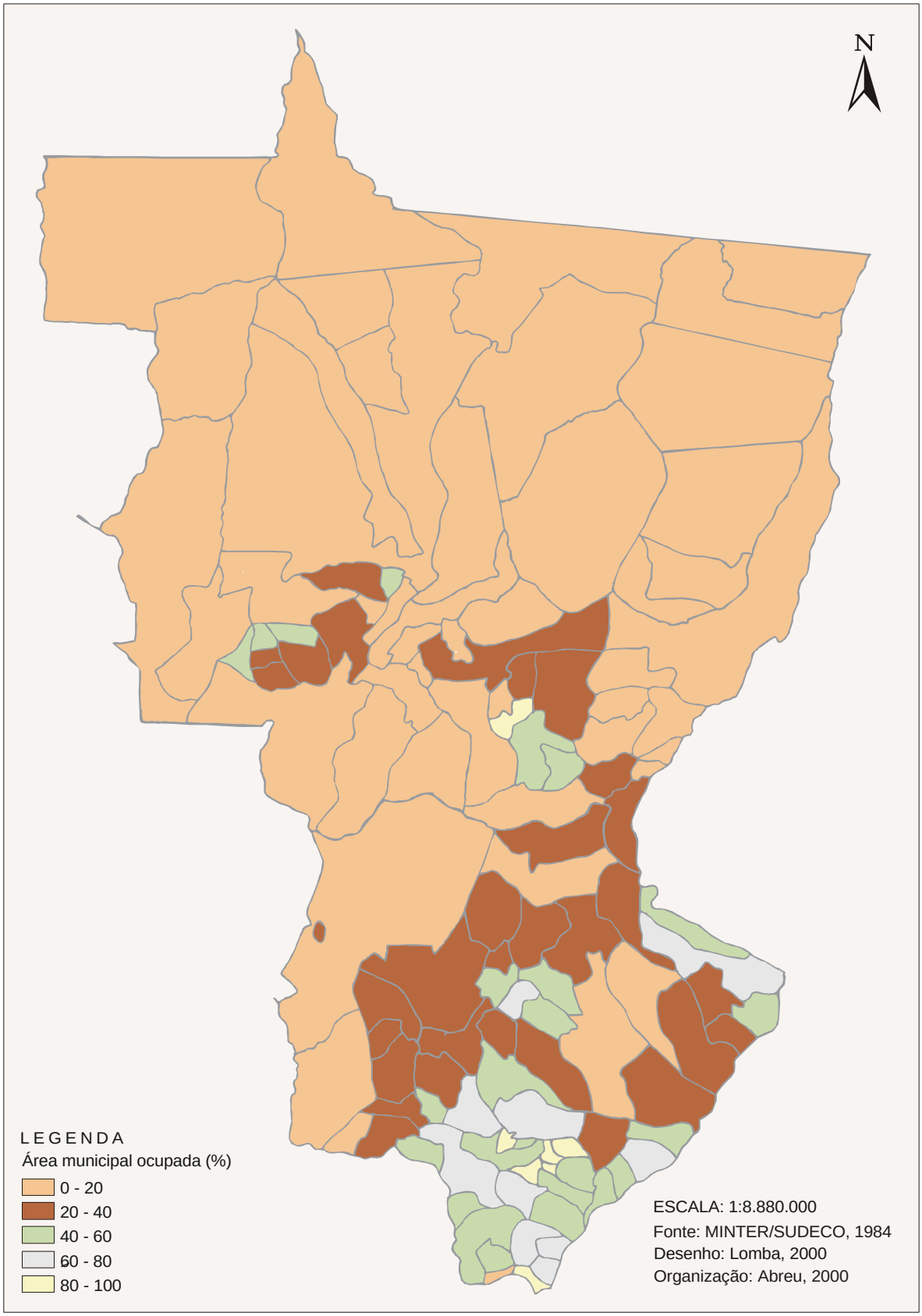
***Espaço mato-grossense***

**Evolução da área dos estabelecimentos agrícolas - 1970 à 1980**



**Mapa - 27**

***Espaço mato-grossense***
**Área plantada com lavouras e pastagens -1980**



O Projeto “Brasil-Potência” consubstanciou um modelo de planejamento centralizador. A crise desse ideário, haja vista a queda de investimentos e de poupança externa, que culminou com os cortes nos recursos já a partir de 1977, trás no âmago a crise do próprio modelo. Passaremos a seguir, a análises que permitirão compreender “as crises” a que fizemos referência, bem como novas racionalidades para o *espaço mato-grossense*.

## 4 - A *NOVA FRONTEIRA* E A RACIONALIZAÇÃO PRETENDIDA : a divisão do *espaço mato-grossense*

Os anos de crescimento econômico vividos durante a era Médici e Geisel foram decorrência da política de "internacionalização" e de alinhamento do Brasil aos defensores do "mundo livre" , leia-se EUA, que têm, em Países como o Brasil, a Argentina, o México etc, ampla possibilidade para realizar externamente (fora dos EUA) a base de acumulação do capital privado multinacional e financeiro, retraído com a recessão instalada desde 1973, principalmente. Seriam os bancos privados americanos, em sua maioria, a constituírem a poupança externa de que o Brasil se utilizaria para formular os Programas Especiais de desenvolvimento e as políticas públicas regionais.

Alguns acontecimentos em termos de políticas internacionais forneceram perspectivas para o Brasil, nos anos posteriores ao choque mundial de petróleo de 1973. A opção do Brasil de manter o crescimento interno, às custas de poupança externa e do alto investimento em infra-estrutura, energia e transporte, aumentou, indubitavelmente, seu grau de produção e intensificou a política de exportação, enquanto países, caracteristicamente, produtores de alimentos do bloco soviético, grandes cultivadores da Ásia e da Europa Ocidental, bem como aqueles exportadores de petróleo, tornaram-se importadores importantes.[220] Não é aleatório que o Brasil aparecesse, em 1980, como o segundo exportador de alimentos, nem que o Sul mato-grossense, atual Mato Grosso do Sul, saltasse, em área plantada, de 14,5%, em 1975, para 62,3%, em 1985.

Contudo, a partir de 1979, o Brasil e o mundo irão sofrer o impacto que os altos juros norte-americanos impuseram, não apenas à economia interna dos EUA, para manter o valor do dólar no mercado mundial, face ao novo choque do petróleo, mas, principalmente, aos países devedores. Segundo Araújo (2000, p.11):

> *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*

[220] Fatores vários contribuíram para tal situação : a estiagem na África, que prejudicou a produção de amendoim para fabricação de óleo comestível; o desaparecimento de cardumes de anchovas no litoral peruano, utilizados para produção de farelo de peixe para ração animal no mercado europeu, problemas climáticos adversos na então URSS, que lhes obrigou a recorrer ao mercado de soja norte-americano. Os EUA, sem condição de atender o mercado externo, na contrapartida de garantia de seu mercado interno, teria decretado embargo da exportação da soja em meados de 1973, contribuindo para a valorização do produto na bolsa de mercadorias e, por conseguinte, para a ampliação das áreas de cultivo no Brasil, que avançaram no sentido Sul-Norte, atingindo o norte do Paraná e o Sul de Mato Grosso, nos anos de 1970.

> *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.*

O País chega aos anos de 1980, depois de todo o investimento do II PND e seus Programas Especiais, com inflação alta e uma dívida externa que ultrapassava os US$ 50 bilhões, com crise de investimento público e crédito, produzindo apenas 5% da produção mundial de grãos e contando com uma outra organização político-administrativa. Referimo-nos particularmente à criação de Mato Grosso do Sul, a partir do desmembramento de Mato Grosso, em 1977.

Na pauta das discussões das políticas de desenvolvimento e de enfrentamento da crise, no alvorecer da nova década, estavam o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) e o III Plano de Desenvolvimento para o Centro-Oeste (III PLADESCO). Esses e outros documentos, assim como discursos do período, indicavam a necessária flexibilização do II PND e suas diretrizes, no que diz respeito ao planejamento *para adaptação às mudanças conjunturais.*[221] Viriam novas diretrizes, entre as quais, a revisão da aquisição de poupança externa, largamente utilizada até então, e a imposição, como prioridade absoluta, da exportação. É no bojo da produção para exportação, que passa a exercer papel de política de desenvolvimento nacional para equilíbrio da balança comercial, que as políticas regionais passam a ser priorizadas, entre elas, a divisão do *espaço mato-grossense*.

A leitura dos Programas Especiais que realizamos indicaram fragilidades no modelo de planejamento instalado. Uma delas foi o indicativo de como ele era extremamente centralizador e concentrador. Essa é uma crítica que começa a aparecer nos textos da própria SUDECO a partir de 1977 e tem eco na própria crise (alta do petróleo e dos preços dos alimentos, desemprego, principalmente no setor industrial), refletindo-se na fragmentação da programação dos Programas Especiais. Um reflexo dos cortes de recursos, bem como das inserções de decisões alheias aos objetivos do planejamento regional elaborado.

Segundo Teixeira (1983, p.56), a inserção autoritária no planejamento regional, no caso da SUDECO, mas também das outras superintendências, era promovida

---

[221] "Diretrizes e prioridades para 1977 : empresa privada e exportação, as prioridades do desenvolvimento". In : Revista *Planejamento e Desenvolvimento*. Ano 4, nº 46. Rio de Janeiro : IBGE. Março/1977, p.14.

através dos Grupos Especiais de Coordenação e Acompanhamento, criados por portarias interministeriais. Eis sua fala:

> *Os Grupos Especiais, com algumas exceções, intervinham, por circunstâncias orçamentárias, nas decisões regionais de forma distorcida.*
> *Aí estava um dos pontos em torno do qual girava o esvaziamento institucional das Superintendências que se constituíam em meros órgãos de apoio àqueles Grupos Especiais, os quais pensavam e agiam setorialmente.*

Embora o autor não esteja falando em nome da SUDECO, como funcionário que era, reflete, também, os anseios da Superintendência, em defesa do planejamento *sistemicamente descentralizado* (p.58), evidenciados em outros trabalhos, como o III PLADESCO - Plano de Desenvolvimento para o Centro-Oeste (1980/1990) -, por exemplo, que comandaria as ações dos programas a partir dos anos oitenta, à luz do III PND e principalmente pós-84, com o término dos governos militares. Veja-se essa análise inserida no III PLADESCO (1979, p.4):

> *Estas Superintendências estão atualmente afetadas por um processo de esvaziamento institucional, em razão da evidente e excessiva centralização do planejamento nacional. A inflexão deste processo somente se desenvolverá através de sua descentralização (...) torna-se necessária uma reorientação de políticas no sentido de fortalecer as Superintendências, com ênfase à ação coordenadora do planejamento regional em toda a sua extensão, caracterizando-as, ao mesmo tempo, dentro de um sistema com amplos poderes de decisão.*[222]

O modelo centralizador (principalmente político) já encontrava resistência na própria sociedade brasileira do final dos anos setenta, estando em plena retomada de movimentos populares pela democracia, apesar da repressão que ainda imperava. Assim, a discussão da descentralização das decisões para os níveis estadual e municipal comunga com o discurso que ecoa na própria sociedade.

Para a SUDECO, a descentralização significaria a retirada das políticas de desenvolvimento regional do controle do Poder Executivo. Nesse processo, a Superintendência teria autonomia, inclusive, para gestar e gerir as ações e os recursos. O que não aconteceu, já que os anos oitenta, trouxeram críticas e a crise do planejamento.

---

[222] MINTER/SUDECO. *III Plano de desenvolvimento econômico-social da região Centro-Oeste - 1980-1990*. III PLADESCO. Brasília, 1978b, p.4.

Com uma década (1967-1977) de existência, a SUDECO já passaria por um processo de esvaziamento de função, na medida em que, face a programação elaborada e realizada, sua contribuição mais serviu para se implementar políticas e projetos dos Grupos de Trabalho formados por técnicos representantes dos vários ministérios e da própria SEPLAN/PR e que explicitariam os interesses dos grandes grupos de capital privado nacional e multinacional, cuja sede, no Brasil, em sua maioria se encontrava no Sudeste brasileiro.

Essa é uma crítica que Teixeira (1983) realiza, na medida em que afirma que os lucros dos investimentos realizados no Norte mato-grossense, mas também no Sul, vão realizar-se externamente à região. No contexto dessa discussão, é preciso dizer que boa parte dos projetos, empreendimentos e infra-estruturas realizados resultaram em realidades totalmente alheias aos objetivos propostos e/ou aos interesses da própria sociedade envolvida. Um dos mais elucidativos foi o projeto de fixação das populações nas áreas consideradas "vazios," como era considerado o Norte mato-grossense. Demonstramos isso quando nos reportamos ao POLAMAZÔNIA.

O regime militar, nesse fim de década, indicaria o General João Figueiredo para um processo que, a nosso ver, já estava fadado à "transição" para *uma* democracia *monitorada.*[223] Essa proposição está baseada nos textos e documentos preparatórios dos planos citados, em que é predominante esse discurso da descentralização das decisões[224] - resultante de críticas ao planejamento centralizador promovido até então -, que se consolida no objetivo do III PND (1980/1985): *construção de uma sociedade desenvolvida e livre, em benefício de todos o brasileiros, no menor prazo possível.*[225]

A partir dessa proposição, o III PND, para o Ministério do Interior, indicaria como enfrentamento da atual conjuntura, *a promoção da melhor distribuição regional do desenvolvimento brasileiro*[226], 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

---

[223] O resultado do governo militar, principalmente o de Geisel, traria junto com a crise muita insatisfação e a organização de movimentos de trabalhadores, de reivindicações e organização de sindicatos. A Anistia (1981) traria de volta os expatriados da "Revolução". Na bagagem, as discussões de preservação ambiental, direitos humanos, participação nos lucros de empresas.

[224] MINTER. *Ação coordenada de desenvolvimento. Versão Preliminar* - 1980/1985. Brasília, 1979. Esse é o documento que serviu como subsídio e originou o III PND.

[225] BRASIL. Presidência da República. *III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico*. III PND (1980/85). Brasília : Secretaria de Planejamento, Mar./1981, p.8.

[226] MINTER (1979, p.9).

à dimensão política que *contemplaria 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.* [227]

O ideário do Projeto "Brasil-Potência", como o grande promotor do "pacto da interdependência", em que não havia lugar para a luta de classes, nem para a liberdade política e das idéias, não mais se sustenta, sucumbindo em meio à crise. As justificativas encontradas para explicar a crise do modelo, instalada, se concentraria nos vários choques sofridos pela alta do petróleo e o significado disso na balança comercial brasileira, omitindo a política de endividamento externo e concentração de renda propiciada pelo II PND, principalmente. Veja-se essa fala do Ministro Reis Velloso: *como conduzir uma distensão política em meio a tremenda crise social, com desemprego e o diabo mais ?Como fazer progresso num País sem crescimento?*[228]

Na estratégia que o ministro sinaliza como opção (o crescimento), o *espaço mato-grossense* entraria, basicamente, no impulso continuado à expansão e diversificação das exportações. O tom de defesa em seu discurso é sintomático da crise social em curso e às críticas enfrentadas pelo Governo.

A conjuntura internacional, associada aos interesses de investimentos do capital industrial (principalmente multinacional) em áreas com capacidade produtiva confirmada e com riquezas naturais não exploradas intensamente, serão considerados para agregar condições internas e externas que permitam o avanço do capital, incorporando "novas" áreas ao plantio e, ao mesmo tempo, modernos insumos para melhorar a produtividade nas regiões já integradas, imprimindo a verticalização da produção através da agroindústria. Falamos, pois, do *espaço mato-grossense,* que vai se inserir no novo discurso de racionalização da ocupação: a *Nova Fronteira*.

Esse novo "modelo", internamente, na SUDECO, foi fruto da avaliação que o III PLADESCO trouxe e que demonstraria insatisfações e ressentimentos quanto às condições dadas às suas congêneres, principalmente dos mecanismos de incentivos e da capacidade de autonomia financeira, que a ela não foram permitidos.[229] Por outro lado,

---

[227] MINTER (1979, p.9).

[228] Reis Velloso. "A distensão política e as perspectivas para o desenvolvimento". In : *Planejamento e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Dez/1978. Ano 6, nº 67: 6-11. p. 7.

[229] Um aspecto importante da autonomia proposta era a criação de uma instituição financeira, nos moldes do BASA e BNE, que permitisse a execução de projetos considerados de relevância pela Superintendência. A

dentro dessa "nova" perspectiva assumida, procurava-se demonstrar o significado da região Centro-Oeste no contexto do também "novo" projeto nacional. Para visualizar melhor a situação, traremos para a análise algumas passagens constantes no III PLADESCO, que dizem respeito a temas que foram importantes e considerados para dar corpo ao ideário da *Nova Fronteira.* Iniciaremos pela avaliação geral (MINTER, 1978b, p.5), que é feita à luz dos resultados dos Programas Especiais do II PND:

> *A idéia é adotar-se o planejamento regional como uma estratégia permanente de desenvolvimento. Daí ser básico, dentro de uma concepção espacial, fortalecer a estrutura orgânica e funcional da SUDECO, dando-lhe, inclusive, os instrumentos de políticas econômicas e financeiras capazes de personalizar o sentido da administração regional. (...) como consiste (...) em interações entre os sistemas governo e comunidade, o planejamento conduz a equacionar-se uma estrutura participativa em função das aspirações estaduais, municipais e dos empresários regionais.*
> *É nesta direção que a SUDECO deverá se orientar, procurando adequar sua estrutura administrativa à nova realidade econômica, social e política do Centro-Oeste, que se projeta como uma Região de afirmação estratégica, exatamente por ser a sede do comando político-administrativo do País e por se delinear como produtora de alimentos.*

A assertiva acima mencionada ratifica a análise de autonomia pretendida, a partir da reivindicação de instrumentos financeiros, e insere a *participação* como um ingrediente da nova política. Contudo, fica evidente que a *estrutura participativa* pretendida estaria limitada aos representantes políticos e aos empresários.

Embora tenham formulado algumas críticas internamente, a avaliação dos Programas é bastante positiva. Ela é realizada considerando o desempenho físico-financeiro que é, em resumo, relacionar o recurso liberado e gasto em ações programadas; dentro desse critério, avaliam que foram suficientes seus resultados, de modo que os Programas Especiais continuariam a serem utilizados como indutores do crescimento econômico.[230] Considerou-se tão somente os subprogramas voltados para infra-estrutura, o que constatamos no III PLADESCO (MINTER,1978, p.18):

> *(...) Em síntese, os setores básicos, transporte, armazenagem e energia, absorveram aproximadamente 2/3 do volume total, investido até o final de 1978. Estes têm sido aliás, os propósitos*

---

diferença da SUDECO para com a SUDENE e SUDAM era verificada, inclusive, nos salários dos seus funcionários, que percebiam remuneração inferior.

[230] *(...) os Programas Especiais apresentam um bom nível de eficiência operacional ao mesmo tempo em que alcançaram relativo êxito, em relação aos efeitos gerados na sua área de ação. Aceita-se, portanto, a continuidade dos mesmos como instrumento de intervenção governamental no esforço de desenvolvimento regional*. MINTER/SUDECO (1978b , p.41).

> *dos Programas Especiais, em termos de metas físicas: dotar as áreas-programa de infra-estrutura básica.*

Um aspecto a ser levado em conta, para entender a avaliação positiva, é o superdimensionamento das realizações de alguns Programas. O PRODEGRAN e o PRODEPAN, em seus relatórios, apresentam realizações que não aconteceram. É o exemplo do Distrito Industrial e do Frigorífico de Corumbá-Ladário. Existem também documentos que superdimensionam os recursos alocados, como é o caso do "Atuação da SUDECO no Centro-Oeste", elaborado como subsídio para a palestra do superintendente René Pompêo de Pina, em Três Lagoas-MS, em 1979, que apresenta uma tabela de gastos do PRODEPAN, entre os anos de 1974/78, no valor de Cr$860.304.000,10 (US$31,69 milhões). Na verdade, os relatórios de acompanhamento dos programas, nesse mesmo período, trazem gastos de Cr$312.156.000,00 (US$11,5 milhões). Trata-se, ou de um erro grotesco, ou de uma ação política, no sentido de enfatizar a importância da SUDECO. Uma ação que poderia arregimentar apoio político para as propostas que estavam sendo sugeridas, nesse momento, pela própria SUDECO, em busca de autonomia e de afirmação.

Uma outra avaliação encontrada no III PLADESCO foi o reconhecimento de que houveram benefícios parciais. *Nos setores agropecuários e de extrativismo persiste a carência de créditos dirigidos aos pequenos e médios produtores* (MINTER/SUDECO, 1978b, p.117). Uma análise, que vem reforçar as justificativas, para a reivindicação de instrumentos necessários para fomentar o desenvolvimento agroindustrial qual seja, a criação de um Banco – BANCENTRO -, de Fundos de Investimentos (nos moldes do FINAM e do FINOR) ou a liberação de incentivos fiscais para atrair investimentos industriais de outras Unidades da Federação.

Essas proposições, apesar dos estudos, não foram considerados pelo MINTER e pela SEPLAN/PR e continuariam a ser propostas no I PND da Nova República, em 1986, bem como em outros Planos que se proliferaram durante o governo de José Sarney, sem serem realizadas. Mais recentemente, em entrevista com o ex-superintendente Ramez Tebet, novamente veio a tona a necessidade de um Banco Regional para o Centro-Oeste.

Da avaliação positiva dos programas, dentro dos objetivos desenvolvimentistas propostos, passando pelas críticas e incorporação de novos conceitos, como a descentralização das decisões e a estrutura participativa, até a elaboração do III PLADESCO, é preciso considerar, para os anos oitenta, a idéia do Centro-Oeste como

*Nova Fronteira*, que evolui para *Região Solução*, e o significado dessas conceituações em termos de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, dentro das quais foi inserido o desmembramento do *espaço mato-grossense* para a consolidação de duas "novas" Unidades da Federação : Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

A divisão do *espaço mato-grossense*, em 1977, fez parte da estratégia espacial, frente à política regional proposta para a próxima década, incorporando os conceitos de desconcentração do desenvolvimento e de especialização de funções que passariam a obedecer a escalas estaduais e até municipais, pela definição do III PND, e que detalharemos melhor no próximo item.

O endividamento e a dificuldade de poupança externa foram componentes importantes para a descentralização proposta, jogando para os governos estaduais a responsabilidade da complementação de muitos dos recursos que foram previstos pelos Programas Especiais. As rodovias são exemplo, assim como o "novo" Mato Grosso que assumiu empréstimo junto ao Banco Mundial, com aval do Governo Federal, para construção e pavimentação de rodovias consideradas de apoio para o setor produtivo.

Versando sobre a *Nova Fronteira*, o então superintendente da SUDECO René Pompêo de Pina (1981, p.41), em palestra proferida, avaliou que 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 cabível de *produtora de alimentos necessários ao País e à conjuntura internacional.*

O discurso do superintendente, ainda faria menção a que, diferentemente das demais regiões, a Centro-Oeste estaria, no final dos anos setenta, *em processo de organização espacial* através do setor primário-exportador, induzido pela expansão dinâmica do mercado do Centro-Sul do País. Segundo Pina (1981), o rápido processo de ocupação econômica, capitaneado pelos Programas Especiais, teria promovido pontos descontínuos de produção agropecuária no interior da região que, ao contrário do pretendido, não se consolidaram como dinamizadores da economia; os pólos de desenvolvimento pretendidos. Assim, ainda haveria muito para ser realizado.

Explicitar os problemas decorrentes do modelo implantado, devidamente justificado pela crise, vai servir para embasar a necessidade de mais ações. Uma idéia é que, a partir da nova década, deveria haver compatibilidade entre a produção e os mercados interno e externo. Desse modo os mercados assumiriam, juntamente com a indústria, definitivamente o direcionamento das ações de planejamento regional que ainda

se orientariam através dos Programas Especiais. Para isso a SUDECO passa a organizar Encontros temáticos, juntamente com as Organizações Globo, das quais participavam empresários nacionais e estrangeiros, políticos e técnicos.

Para Julian Rodriguez Adame, representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no II Encontro "Centro-Oeste: Nova Fronteira", realizado em novembro de 1981:

> *A Nova Fronteira se transformará em um enorme laboratório de estudo e de avaliação das ações e dos resultados, abrindo oportunidades nas áreas econômica, técnica e social. Os protagonistas destas mudanças serão os homens e as mulheres do setor rural, fazendeiros independentes ou associados em cooperativas, indústrias privadas e governamentais, e empresas mistas serão criadas no âmbito da Nova Fronteira.* (MINTER, 1981c, p.93)

Nessa intervenção sobre a *Nova Fronteira* está explícito que seriam "protagonistas" os mesmos participantes do processo até então em curso, quais sejam os empresários da iniciativa privada e o Poder Público, que certamente contribuiria promovendo a abertura de oportunidades. Podemos indagar, o que mudou?

Diminuiu a capacidade de captação de recursos no exterior, já que pelos altos juros a poupança externa não é mais tão atraente, assim como o crescimento do "bolo da dívida" nacional obrigaria os bancos a imporem mais regras e dificuldades. Contudo, o que está implícito na citação anterior (face aos protagonistas indicados) é a necessária superação de entraves como os custos de produção e de comercialização, que limitavam a capacidade competitiva do Brasil, principalmente porque, no mercado mundial, as altas taxas de juros, bem como do valor do dólar, tornavam mais complexas as relações de importação/exportação; o que, ver-se-á, será enfrentado com subsídios oferecidos pelo Governo Federal, atendendo, inclusive, às orientações do Banco Mundial (BIRD), como aponta o seu representante Montague Yudelman, no citado Encontro :

> *o Banco Mundial defende aumentos subsidiados de produtividade para as grandes áreas cultiváveis inexploradas do Centro-Oeste, bem como partes da Amazônia, que são sem sombra de dúvida uma das maiores reservas mundiais de alimento a longo prazo.*(MINTER, 1981c, p. 92)

Michel Scaillet, representante da *Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura* (FAO) , no Brasil, nesse mesmo evento, assim se exprime :

> *Na estratégia mundial para eliminar a fome, é evidente que o Brasil é chamado a desempenhar o papel único, pois os seus*

> *imensos recursos naturais, combinados com os seus quadros técnicos já bem qualificados, conferem-lhe um potencial inegável de produção de alimentos. Essa posição privilegiada significará, também, para o Brasil, uma responsabilidade muito particular sobretudo no âmbito do Terceiro Mundo, cujas terras agricultáveis já escassas sofrem pressões intoleráveis em decorrência da explosão demográfica, e não conseguem suprir as necessidades alimentícias nacionais. Os esforços desenvolvidos atualmente pelo Governo brasileiro para incrementar a produção de alimentos, em particular através da expansão da fronteira agrícola na região do Centro-Oeste, podem ser considerados como uma primeira resposta ao desafio levantado.*

Expressam-se, assim, interesses nacionais e internacionais acerca do papel do Brasil e do Oeste brasileiro na conjuntura de crise mundial pós-1979, para o qual é evidente a necessidade de captar recursos. O Encontro citado teve exatamente esse papel: oferecer possibilidades de investimentos rentáveis a empresários brasileiros e estrangeiros, bem como a instituições financeiras internacionais. Uma política de "venda" da região Centro-Oeste, que estava formalizada no III PND e no III PLADESCO.

## 4.1 - O III PND e a *Nova Fronteira* : transformações no *espaço mato-grossense*

A política para a região Centro-Oeste que seria traçada pelo III PND (1980/1985) é a intensificação de sua ocupação produtiva, principalmente, privilegiando *as ações voltadas para a máxima mobilização possível de seu vasto potencial agropecuário e agroindustrial inclusive nas áreas dos cerrados* (SEPLAN/PR, 1981, p.68). Na área Amazônica, especialmente o Norte mato-grossense, manteria-se a *progressiva ocupação da região e a consolidação da infra-estrutura econômica e social das áreas que apresentam grande potencial econômico* (p.67). Preservaria-se, portanto, pelo III PND, os programas POLAMAZÔNIA e POLOCENTRO.

No caso do Cerrado, a manutenção do Programa sustentar-se-ia pela *"vocação"* regional para o desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, o que justificaria o *alargamento das fronteiras do POLOCENTRO* (p.68). Era um indicativo que permaneceria a política de planejamento através dos Programas Especiais e suas áreas-programas. O que não está explícito é sob que condições.

Um outro aspecto considerado estratégico nesse Plano é a política de produção para exportação. Embora já venha sendo implementada desde 1977, o objetivo desse Plano seria promover a sua imediata (e agressiva) expansão, como forma de garantir o equilíbrio da balança e garantir crédito para efeito de poupança externa e outros investimentos, já que os resultados dos programas realizados, principalmente em alguns produtos importantes na importação, como o trigo, por exemplo e a própria política do álcool, não teriam sido suficientes para o equilíbrio necessário. Veja-se esse trecho do Plano (SEPLAN/PR,1981, p.14):

> *As perspectivas de expansão das exportações ficam mais favoráveis quando se considera a contribuição que poderá ser dada pelo setor primário. Por ser uma atividade que utiliza mais intensamente fatores de que a economia brasileira dispõe em maior abundância relativa, a agricultura certamente detém a liderança em termos de vantagens comparativas internacionais. A adequada utilização de instrumentos de política econômica voltada para o setor agropecuário, conjugada a uma política comercial estimulante, deverá conduzir à rápida ampliação das exportações desse setor. (...) Será possível ampliar a exportação de manufaturados, no curto prazo, com impacto relativamente pequeno sobre a demanda de equipamentos importados em face da existência de capacidade ociosa no parque industrial.*

Nessa lógica, o *espaço mato-grossense* vai ser inserido ainda na perspectiva da produção de produtos agropecuários, mas que deveriam ser transformados, principalmente na sua parte austral. O discurso de aumentar a produção de alimentos *in natura* viria acompanhado da industrialização *in loco*, ou seja, a verticalização da produção, deixando de exportar para outras partes do País, notadamente, Sul e Sudeste, onde se localizava boa parte das esmagadoras e fábricas de óleo e farelo, de frigoríficos etc.

No caso da Amazônia mato-grossense, basicamente se manteria a política de ocupação já existente, ou seja, a dinamização dos projetos de colonização particular-induzida, com a intensificação do processo de regularização fundiária, e a manutenção da exploração pela grande propriedade rural e pelas grandes empresas de exploração mineral e vegetal, certamente essa política expõe uma contradição do discurso de povoamento pretendido no II PND, que era de "ocupar vazios", e que aparece novamente dentro da Política de Migrações Internas do III PND, consolidando-se como um Programa.[231]

[231] O Governo Federal criou o Programa de Migrações Internas que deveria incentivar e organizar o processo migratório interno, principalmente para as regiões Centro-Oeste e Norte. Através desse Programa, além dos

No dizer dos técnicos da SUDECO entrevistados, essas colonizadoras significaram a penetração do "progresso" no interior do Brasil, especialmente o Mato Grosso, com a atração de empreendedores no ramo de colonização e de agricultores, para produzirem dentro do modelo de modernização da agricultura - com utilização de máquinas e implementos agrícolas -, tendo promovido a abertura das fronteiras para a exploração mineral e agropecuária. O atual Mato Grosso enquadrar-se-ia, assim, *na expansão da fronteira agrícola, particularmente através de pequenos e médios produtores, como alternativa para a absorção da população rural excedente.* (SEPLAN,1981, p.62)

Os interesses nacionais de incorporação de Rondônia e do *espaço mato-grossense* como *Nova Fronteira* econômica, promoveriam grande incentivo à expansão territorial da agropecuária voltada para a exportação, cuja produção, pretendia-se, seria beneficiada na própria região.

O Plano, em pauta, faria referência à produção agrícola da "Região da Grande Dourados", já consolidada e em franca expansão, e que deveria ser incentivada para efeito da verticalização de suas funções. Assim, Dourados passa a ser considerado, também, como área potencial para a introdução de unidades industriais, de modo que a inauguração do Distrito Industrial de Dourados[232], em 1981, como um projeto da SUDECO, em parceria com o Governo estadual, afirmaria a intenção prevista no III Plano Nacional. A potencialidade propalada tem como referencial a grande expansão da soja em Dourados. Em 1970, de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE, o município tinha uma área plantada de 3.591 hectares e uma produção de 2.710 toneladas de grãos. Em 1980, a área plantada atingia 106.920 hectares, para um produção de 187.909 toneladas de soja; isso sem considerarmos os municípios vizinhos, que comporiam parte da "Grande Dourados".

Da mesma forma, o III PND mencionaria à ocupação produtiva ao longo da BR-364, a noroeste de Mato Grosso. Trata-se, nesse caso, da ocupação para a produção de café, cacau, arroz, às margens da rodovia, inclusive, com vistas ao seu asfaltamento, vindo reforçar a infra-estrutura – de transportes, comunicação, energia, crédito e armazenamento

---

centros de triagem criados, foram efetivadas ações de movimentação de migrantes que estavam localizados em áreas voltadas para outros interesses. É o caso de pequenos proprietários que ocupavam lotes nas proximidades das rodovias. Ao serem as rodovias consideradas área de segurança, todas as famílias assentadas por perto foram retiradas e realocadas. As terras mais próximas às rodovias passaram a ser ocupadas com empresas. O programa servia também, ao mesmo tempo em que fomentava a ação das colonizadoras, consideradas auxiliares do Poder Público no processo de colonização, para garantir a legalização dos títulos. O que, não significou o fim dos conflitos.

[232] Ver Souza (1995).

–, além da assistência técnica, estimulando o uso de fertilizantes corretivos e outros insumos agrícolas modernos.

As terras do Norte mato-grossense já vinham sendo ocupadas pelas lavouras e pela pecuária, principalmente em decorrência dos incentivos do POLOCENTRO, e o grande objetivo seria a expansão horizontal, com incorporação de novas terras e aumento na produção, o que de fato aconteceu.[233]

Seriam essas as diretrizes para o *espaço mato-grossense* no III PND que se resumiriam em duas estratégias básicas de desenvolvimento: uma espacial e a outra 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 (Mapa 28). Sem qualquer coincidência, trata-se das mesmas áreas-programas 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.

Para a realização das estratégias propostas para o *espaço mato-grossense*, dentro das políticas regional e urbana do III PND estaria prevista a divisão do território: *continuará prioritário o apoio do Governo Federal à implantação do Estado do Mato Grosso do Sul e à consolidação do Estado do Mato Grosso.* (SEPLAN/PR, 1981, p.68)

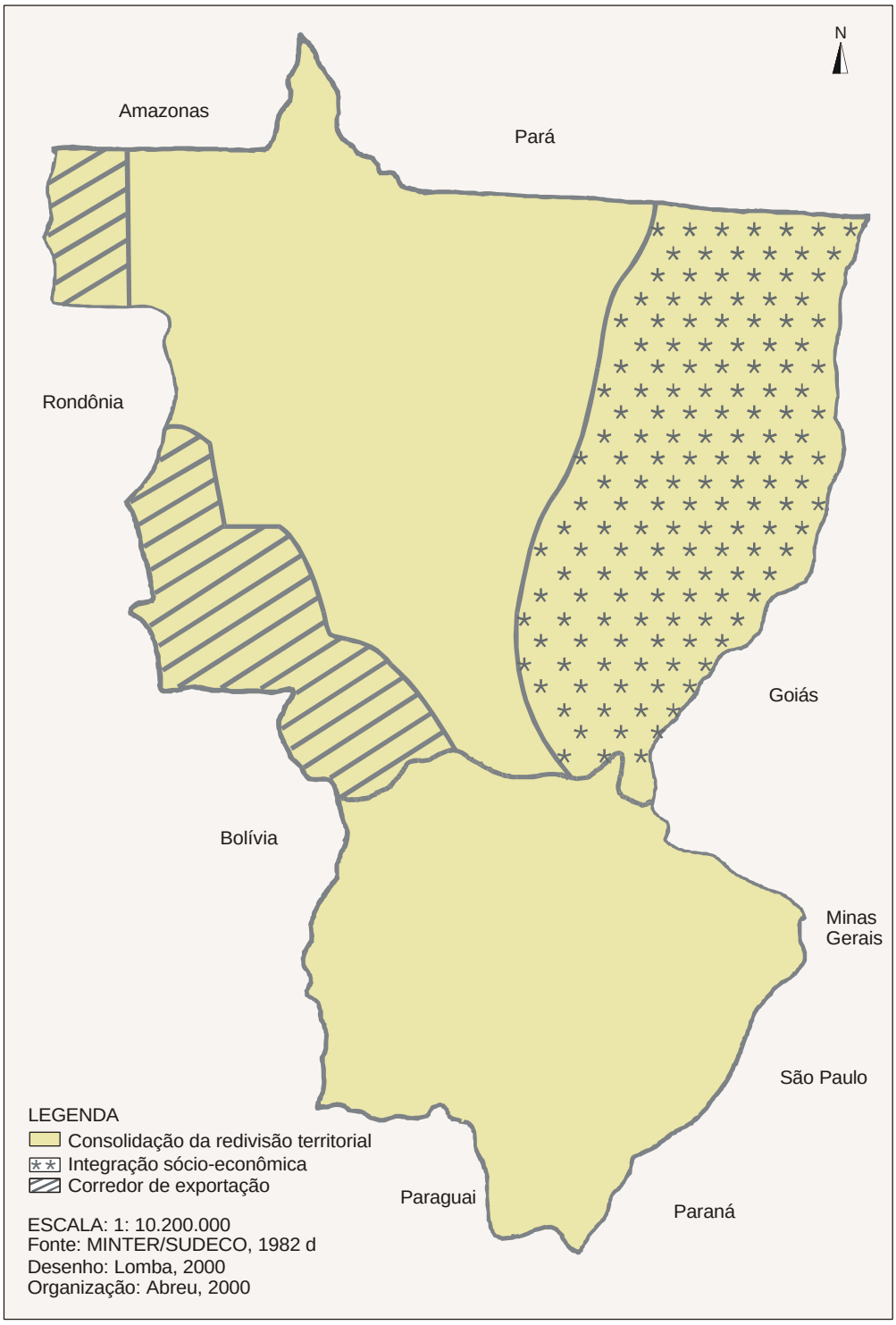
## 4.2 - O III PLADESCO : transformando em planejamento regional a política nacional

Embora já tenhamos nos reportado a esse Plano, nesse mesmo capítulo, trata-se aqui de analisar, tão somente, o que diz respeito ao planejamento elaborado pela SUDECO para o *espaço mato*-grossense.

[233] A safra de 1979/1980 no atual Mato Grosso atingiu 1,47 milhões de toneladas de grãos; em 1985/86, foram 3,3 milhões, um acréscimo de 224,1%; a de 1986/1987, foram 4,4 milhões, mas, pelo que pudemos analisar, esse aumento na produção é decorrência apenas parcial dos programas especiais. Existiram vários outros programas federais, principalmente voltados para o crédito rural, que não podem ser desconsiderados nesse processo.

**Mapa - 28**

## Estratégia espacial do III PND
## O *espaço mato-grossense* na Nova Fronteira



O III Plano de Desenvolvimento Econômico-Social da Região Centro-Oeste (1980-1990), foi elaborado a partir da avaliação dos resultados dos programas de desenvolvimento implantados pela SUDECO, dentro da política do II PND, de modo a dar continuidade e encaminhamento às novas políticas nacionais de crescimento econômico para a penúltima década do século XX, à luz do III PND. Ele representou, assim como o I PLADESCO, um marco dentro da SUDECO, por indicar caminhos para as "novas" políticas em pauta.

Traria, portanto, um conjunto de propostas de ações governamentais, levando em conta as funções que a região vem exercendo "naturalmente" no contexto econômico-social do País, bem como, o que os técnicos chamaram de *compatibilização dos grandes objetivos nacionais com as funções que a região deverá exercer no contexto nacional.* (MINTER, 1978b, p.110)

O III PLADESCO deveria, portanto, orientar a ampliação da produção de alimentos e matérias-primas para os mercados interno e externo, efetivar projetos para absorver os migrantes deslocados de outras partes do País, consolidando o *espaço mato-grossense*, especialmente, enquanto via de penetração para a Amazônia brasileira e, ainda, promover políticas de industrialização intra-região.

A elaboração do III PLADESCO, em 1978, veio fortalecer a idéia de "vocação agrícola" regional, respaldada pelo "boom" da soja, promovido pelas políticas de crédito agrícola e de preços mínimos, que foram implementados pelo Banco Central - inclusive a linha de financiamento do POLOCENTRO –, bem como, em parte, através da infra-estrutura e da pesquisa incorporadas através dos Programas Especiais – especialmente o PRODEGRAN e o próprio POLOCENTRO.

Esse Plano estimularia, ainda, como reforço, a implantação das agroindústrias, não que elas não estivessem presentes antes, nos Programas Especiais, como proposta, mas a política nacional de desenvolvimento passaria a ser mais incisiva para a consolidação dos complexos agroindustriais[234] e o III PLADESCO já é um reflexo dela, trazendo como proposta a industrialização da soja, da carne, do couro, da cana-de-açúcar, além de uma reforma institucional, com a divisão do então Mato Grosso.[235]

---

[234] Ver Müller (1989).

[235] No bojo dessa reforma institucional houve também a transformação do Território Federal de Rondônia, que passou para a condição de Estado.

Assim, o III PLADESCO veio no sentido de *maximizar o uso das potencialidades regionais efetivas* (p.42), contemplando os objetivos das políticas nacionais, cujas bases, ainda estariam projetadas, na redução das disparidades regionais.

Eis os objetivos do III PLADESCO:

> *i) produzir alimentos e matérias-primas para os mercados interno e externo:*
> *ii) absorver e fixar recursos humanos;*
> *iii) promover a organização institucional dos espaços político-administrativos;*
> *iv) fortalecer a distribuição espacial dos sistemas de infra-estrutura econômica.* (MINTER,1978b, p.43)

Para cumprimento dos objetivos propostos, o III PLADESCO proporia a incorporação de novas áreas ao processo produtivo e concentraria os investimentos em pólos selecionados. Nesse sentido, a proposição mais importante desse Plano dizia respeito à reorientação das políticas de planejamento regional, de modo a criar somente um Programa Regional de Desenvolvimento numa tentativa de aperfeiçoamento dos Programas Especiais.

Nesse Programa único, *cada unidade componente da região representaria um subprograma, uma vez que possui características e necessidades não homogêneas.* (p.122)

Não se tratava, pelo que pudemos observar, de uma mudança na estratégia anterior de Programas Especiais, baseada em áreas-programas, já que se mantém a idéia de pólos de desenvolvimento, apenas os subprogramas passariam a ser as Unidades da Federação: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Goiás:

> *A cada subprograma caberia uma linha de ação definida, de tal modo a permitir que essas unidades políticas pudessem atingir os seus objetivos, compatibilizando-os com as grandes diretrizes preconizadas para o Centro-Oeste.* (p.123)

As alterações propostas tentavam conciliar os interesses de descentralização do controle, indicadas no III PND, que passaria a ser dividido com os órgãos e secretarias estaduais de planejamento, com a participação da SUDECO como regente das propostas de ações e infra-estrutura, bem como do controle dos investimentos.

Essa não foi uma proposta válida do ponto de vista da implantação desse Programa único, mas é o que acaba acontecendo no que diz respeito a distribuição de recursos federais, com os governos estaduais assumindo os encargos que normalmente

eram da União. Isso ocorre, principalmente com o repasse dos recursos para as empresas estaduais, como DERSUL/DERMAT, SANESUL/SANEMAT, entre outras, que realizavam parte significativa da programação da SUDECO. Perceber-se-á que os parcos recursos para investimento do POLAMAZÔNIA e PROMAT vão ser direcionados para as secretarias de planejamento estaduais, que em grande parte realizavam a programação.

Alguns itens da programação são discutidos até hoje. É o caso da Hidrovia Araguaia-Tocantins, uma proposta já do III PLADESCO, que previa a redução em até 5.000 km a distância para os mercados americanos e europeus. O objetivo era o escoamento da produção desde as proximidades de Brasília, de Mato Grosso do Sul e do Sul de Goiás, para alcançar o porto de Belém, de onde seria exportada. Foram previstas também melhorias no percurso do rio Paraguai (hidrovia); a pavimentação de rodovias, como a BR-364, a BR-163 (Cuiabá/Pará); a BR-158 (próxima a Barra do Garças); asfaltamento das BR 070 e 080; a construção da Ferrovia da Produção (Corumbá/Porto Paranaguá); um plano de energia para Mato Grosso, onde previa-se, novamente, a Hidrelétrica Couto Magalhães; construção de armazéns; e apoio às cidades de pequeno porte que estivessem localizadas em áreas produtoras estratégicas e de incorporação de novas terras ao processo produtivo. Essas eram as metas fundamentais que foram incorporadas aos programas especiais no *espaço mato-grossense*.

No início dos anos de 1980, já é possível perceber a decadência dos recursos para os Programas Especiais.[236] Ter-se-á crise de investimentos públicos, com fraca expressão para o POLOCENTRO, e o surgimento do mais "rico" Programa Especial dessa década, que foi o POLONOROESTE, a partir de 1982; um programa para pavimentação da BR-364, ligando Porto Velho a Cuiabá. Esse, seria um programa com financiamento do Banco Mundial e uma nova configuração em termos metodológicos, inclusive para cumprir as exigências internacionais, agora, voltadas para a preocupação com a Amazônia e a defesa dos povos indígenas, como um "patrimônio cultural da humanidade". Novas questões para o desenvolvimento que passarão a ser incorporadas.

Será o III PLADESCO, que trará "planejada" a divisão do *espaço mato-grossense* como proposta regional de desenvolvimento, tendo sido idealizada no bojo da política de integração espacial do desenvolvimento nacional. Essa evidência é construída

---

[236] *(...)quando eu cheguei à SUDECO já havia um certo declínio dos programas chamados Programas Especiais: o PROMAT, o próprio PROSUL, o Programa da Geoeconômica de Brasília, o POLAMAZÔNIA, o POLOCENTRO (...) sobretudo o POLOCENTRO, foi digamos assim, o registro mais vivo que eu encontrei (...).* Entrevista com Sr. José Rangel de Farias Neto.

com base em algumas diretrizes, dentre as quais está a definição e especialização regional. O Sul e o Norte de Mato Grosso, em fins dos anos setenta, certamente, diferenciavam-se sob alguns aspectos.[237] Um deles era a idéia, ainda, de *vazio demográfico* que o Norte incorporava e que serviu, inclusive, em fins dessa década e, no início dos anos oitenta, como atrativo para migrantes desse País, inclusive vindos do Sul mato-grossense.

Em função dessa *máxima*, diferentemente do Sul, o Norte de Mato Grosso já vinha recebendo incentivos fiscais da SUDAM, inserido que estava na área de abrangência do PIN e do PROTERRA, tendo atraído inclusive grandes empresários do Centro-Sul que instalaram suas colonizadoras, suas empresas de extração mineral e vegetal, suas fazendas, enfim, no Norte mato-grossense, especialmente nas áreas-programas do POLAMAZÔNIA. Os incentivos da SUDAM somados aos investimentos em infra-estrutura promovidos através das políticas da SUDECO, que deveriam servir para potencializar e "povoar", exerceram efeito de concentração da renda e do território. Além disso, boa parte dos empreendimentos eram apenas "fachada", a espera de valorização. A situação mais comum acontecia nos projetos de agropecuária, onde realizava-se o destoque da área, o plantio do pasto, porém não se criava boi.

Em contrapartida, o Sul mato-grossense já estava incorporado à economia nacional (do Sudeste e Sul industrializados), para o qual os Programas Especiais colaboraram imensamente, principalmente o POLOCENTRO nas áreas Campo Grande/Três Lagoas e Bodoquena.

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 explicar a modificação nas estruturas político-administrativas e a criação do Mato Grosso do Sul, que aparece como uma das diretrizes para atingir os objetivos anteriormente apontados.

Para complementar essa análise, outros fatores podem ser apontados, quais sejam: atender às reivindicações políticas dos agropecuaristas e/ou fazendeiros do Sul do

---

[237] *A divisão do Estado de Mato Grosso deverá se constituir num processo de longa maturação e consolidação, já que não havia uma linha divisória indiscutível que identificasse duas regiões distintas, independentes, auto-sustentáveis e cujas diferenças fossem visíveis e sugerissem a separação geográfica. (...) A única certeza que ficou caracterizada quando da decisão foi sobre as diferenças de condições de desenvolvimento das regiões norte e sul, das potencialidades diferenciadas a curto e médio prazo, das desigualdades quanto à capacidade de geração de receitas públicas, e consequentemente, das condições de dependência das transferências de recursos federal. Mato Grosso – síntese de algumas teses econômico-financeiras*. Brasília: IPEA. s/d. (Documento anexo ao III PLADESCO). Foram estudos realizados sob total sigilo a que só se teriam notícia e acesso após a decisão de divisão, já na reunião da Comissão Executiva da divisão, quando a mesma já estava consolidada.

Estado, que já se consolidavam como força política e econômica desde o início do século XX; compensar os parcos recursos para investimentos, já que a divisão se consolidava como racionalização em meio ao projeto de *multiplicação de novas e rentáveis oportunidades econômicas, principalmente para o setor privado*[238]. São essas, certamente, justificativas que, de modo algum, consideraram as identidades que consolidaram a formação do povo mato-grossense nos seus vários aspectos, inclusive na sua história.

A divisão do *espaço mato-grossense* foi, claramente, a junção de forças políticas e economicamente consolidadas, no Sul (e, também no Norte) mato-grossense, com os interesses do capital multinacional voltado para os *agribusiness.*[239]

A referência às forças políticas consolidadas do Norte também se relaciona ao fato de que houve uma contrapartida para o novo Mato Grosso, com a divisão. Não que tenha havido movimento no Norte para promovê-la, mas houveram forças que se manifestaram positivamente. É o caso do deputado federal cuiabano Gastão Müller e também do então governador Garcia Neto.

Algumas promessas foram feitas. A mais representativa teria sido a assunção de dívidas no valor de Cr$3.372.000.000,00 (US$159.659.090,90, cotação de 1º/01/79), pela União. Além disso, havia o compromisso de pagamento, pela União, do custeio governamental durante dez anos, para compensar a queda na receita, majoritariamente advinda do Sul. Só do orçamento de 1979, seriam CR$1.046.000.000,00 (US$49.526.515,15, cotação de 1º/01/79) para pagamento da máquina administrativa de 27.000 funcionários, estruturada para uma área de 1.231.000 km² e uma população de 2.300.000 habitantes, agora fragmentada.[240]

Mas foram feitos outros acordos como: a transferência da SUDECO para Cuiabá-MT; o asfaltamento das rodovias Barra do Garças/Cuiabá/Cáceres/Porto Velho; a hidrelétrica de Couto Magalhães, já idealizada no PRODEPAN, bem como o fortalecimento desse Programa, que deveria ser mantido, mas que foi extinto em 1978, logo após o Decreto da divisão.

Com a divisão, Mato Grosso passaria a possuir uma área de 881.000 km² e uma população aproximada de 900.000 habitantes, na época, o que representaria uma

---

[238] MINTER/SUDECO. *Divisão geopolítica do Estado de Mato Grosso: novas perspectivas*. Brasília, s/d. s/p.

[239] Ver Graziano Silva (1992). Ainda, segundo Müller (1989) esse é um conceito que tem como componente necessário de definição a mudança da forma de produzir na agricultura.

[240] Os dados são de Valle (1996) e a data de 1º de Janeiro de 1979 é relativa ao 1º dia de existência político-administrativa de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

densidade demográfica de 1,02 hab/km². O Mato Grosso do Sul passaria a possuir uma área de 350.549 km², com uma população aproximada de 1.400.000 habitantes, o que dá uma densidade populacional de 3,99 hab/km².

A avaliação imediata que a própria SUDECO faz desses dados, vem reforçar a idéia de Norte "vazio", já apontada; uma análise, a nosso ver, que serve para alimentar, no planejamento implementado a incorporação de Cuiabá/Rondonópolis no POLOCENTRO. A justificativa para tal feito seria a previsão da consolidação de Campo Grande como um centro regional que atrairia para si investimentos, dinamizando a nova Unidade da Federação, em detrimento de Cuiabá. Nessa mesma direção, foram pensados incentivos fiscais especiais para os empreendimentos que se localizassem no "novo" Mato Grosso. Apesar do *espaço mato-grossense*, em sua parte norte, sempre ter recebido incentivos, os técnicos da SUDECO, parafraseando o Governador de Mato Grosso Frederico Campos consideraram ser insuficiente *a atuação da SUDAM, que pouco tem colaborado para o desenvolvimento da região mato-grossense.*[241] Os dados apresentados no capítulo anterior, indicando que o número de projetos agropecuários no Mato Grosso era majoritário, bem como o volume de incentivos, demonstram que essa não é uma máxima verdadeira do ponto de vista de recursos. O problema é que os recursos foram concentrados, os projetos implantados em áreas extensas, não sendo, na maioria deles implementadas as benfeitorias acordadas.

Em função das análises de diferenciação de "desenvolvimento", já na lei de desmembramento para criação de Mato Grosso do Sul, foram previstas a federalização da Universidade Estadual de Mato Grosso, localizada em Campo Grande, que passou a ser Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/FUFMS, com característica multi-campi, e a criação de dois Programas Especiais de Desenvolvimento para as duas Unidades da Federação, recém-criadas. Menos uma indicação de que a universidade e a pesquisa teriam papel importante na consolidação das políticas de desenvolvimento em pauta - apesar de que se consolidaria a criação do curso de Agronomia em Dourados, que era proposição do PRODEGRAN -, mais uma maneira de aumentar a poupança desta nova Unidade da Federação, repassando a folha de pagamento e os custos com o ensino superior para a União.

---

[241] MINTER/SUDECO. *Divisão geopolítica do Estado de Mato Grosso: novas perspectivas*. Brasília, s/d., s.p.

Os dois Programas mencionados - PROMAT e PROSUL - surgiram no contexto da avaliação realizada sobre os prejuízos que a divisão poderia trazer ao novo Mato Grosso (parte Norte), que era menos povoado, menos produtivo e, comparativamente ao Sul, mais pobre.

Face a essa "leitura", o III PLADESCO orientou a instalação de um Programa que viesse a incentivar investimentos para o Mato Grosso, principalmente aqueles *prometidos*, sugerindo, inclusive, incentivos fiscais para empresários que se dispusessem a investir, nos moldes do realizado no Nordeste e Norte do País.

A sugestão dos incentivos fiscais não se realizou a contento, pelo menos não como uma política da SUDECO. Mas a divisão político-administrativa colocou toda a área do novo Mato Grosso dentro dos limites da Amazônia Legal, o que lhe garantiria, através do PIN, PROTERRA, FINAM, enfim, via SUDAM, incentivos fiscais e outros investimentos advindos com o POLAMAZÔNIA e, a partir de 1982, com o POLONOROESTE.

Nos primeiros estudos da SUDECO, já com base em estudos do IPEA, o Mato Grosso do Sul não teria sido agraciado com recursos de um Programa Especial, pelo menos não foram previstos nos estudos preliminares do III PLADESCO; contudo a elaboração e liberação de recursos para as duas Unidades da Federação novas, via PROSUL e PROMAT, demonstrariam a atuação das forças políticas do Sul, que permitiram a *distribuição* do recurso para ambas as partes, embora o montante que coube ao Norte tenha sido significativamente maior.

Na verdade, não foram Programas de impacto em termos espaciais, nem foram previstos dentro da linha do II PND, embora tenham sido elaborados durante a realização, ainda, da programação orientada pelos Programas Especiais, mas tiveram como objetivo, claramente, assegurar mais recursos e consolidar a organização político-administrativa de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, após a divisão, para, a curto prazo, contribuírem para a "solução" dos grandes problemas do País (inflação e equilíbrio da balança comercial).

Esse é o discurso dominante que justificou a concentração de investimentos nos setores agropecuário (basicamente soja, trigo, carne) e agroenergético[242] (cana-de-açúcar e mandioca para álcool) no *espaço mato-grossense*, agora dividido.

Passaremos a seguir a analisar os Programas Especiais criados com a divisão do *espaço mato-grossense*. Uma análise necessária, na medida em que contribui para o desvendamento dessa ação, tomada como política regional.

## 4.3 – Aspectos dos Programas Especiais para a divisão do *espaço mato-grossense*

Vivendo um período de recessão econômica, de cortes nos recursos e de uma reorientação das políticas de intervenção governamental, a divisão de Mato Grosso e a conseqüente criação de Mato Grosso do Sul (Mapa 29) trouxeram em seu bojo programações específicas. Optamos por analisar os dados de 1979-1984 por tratar-se do último período de Governo Militar, onde se estabeleceu o que chamamos, no início desse capítulo, de "democracia monitorada". A mudança de regime político, em 1985, viria com a eleição indireta para presidente e com a introdução de novas políticas de desenvolvimento – que se refletirão em planos de estabilização e no cruzado como nova moeda.

Outra informação importante é que o planejamento desses programas, bem como de todos os outros sob a égide da SUDECO, a partir de 1985, passaram a sofrer atrasos de no mínimo um ano, de modo que nesse ano não há qualquer repasse. Em 1986, a programação do corrente ano entra em aprovação no Congresso Nacional, sem que tivesse saído a liberação dos recursos do ano anterior. Isso tornou-se "praxe" nos orçamentos da SUDECO. Assim, o planejamento, dentro da perspectiva de configuração de pólos e de fomento às vantagens comparativas existentes como base discursiva, na prática, atua de modo esparso, com ações isoladas, que contribuíram para o uso dos recursos de forma clientelista e eleitoral.

[242] A política do álcool e de implantação de plantações de cana-de-açúcar, no *espaço mato-grossense*, não esteve diretamente vinculada a Programas Especiais, mas sim à política que viria a ser incentivada com o PRÓ-ALCOOL.

**Mapa - 29**

## Mato Grosso do Sul: divisão política

ESCALA: 1:5.100.000
Fonte: Seplan MS, 1996 (modificado)
Desenho: Lomba, 2000
Organização: Abreu, 2000

Embora os estudos acerca da divisão política de Mato Grosso tenham sido produzidos pela SUDECO com base nos estudos do IPEA, os Programas Especiais não foram elaborados por ela, mas através de uma Comissão Especial criada pela Decreto nº 81.601, de 25 de abril de 1978, constituída por representantes dos Ministérios do Interior e da Justiça, pela SEPLAN/PR, pelo DASP e pelos representantes (governadores já indicados) de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Essa Comissão, além de propor os Programas Especiais, deveria acompanhar sua execução, bem como assessorar e intermediar, junto à Presidência da República, os governos estaduais.

Certamente, a existência e a composição dessa Comissão davam indicativos de que os canais decisórios sobre as programações para o *espaço mato-grossense* estavam além da Superintendência, muito embora a Presidência dessa Comissão tenha ficado sob o comando da SUDECO, como representante do MINTER; antes uma medida política no sentido de dar cientificidade, ou ainda, como diria Chauí (1989), imprimir o *discurso da competência*, do que, realmente, para respaldar a Superintendência como órgão responsável pelo planejamento regional.

As atividades desenvolvidas pela Comissão foram bastante amplas, definindo, até mesmo as medidas a serem tomadas quanto ao papel de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no planejamento e desenvolvimento regional. Essa assertiva baseia-se no fato de que sairia dessa Comissão, não apenas a elaboração dos PROMAT e PROSUL, mas, também a direção dos Programas Especiais para o período de 1980/85.

Os programas elaborados para a divisão do *espaço mato-grossense*, ao abarcarem a totalidade da área estadual, ficaram sobrepostos a outros programas da SUDECO. Isso ocorre, tanto com relação àqueles que já haviam exaurido, como o PRODEPAN e o PRODEGRAN, quanto ao próprio POLOCENTRO e POLAMAZÔNIA e também ao POLONOROESTE (Mapa 30). Como se trata, nessa pesquisa de discutir as ações da SUDECO no *espaço mato-grossense*, passaremos a estudar os Programas que foram criados com a divisão e que se sobrepõem a área programada existente.

### 4.3.1 - PROSUL

O Programa Especial do Desenvolvimento do Mato Grosso do Sul foi previsto na Lei Complementar nº 31, de 11/10/77, que criou a nova Unidade da Federação

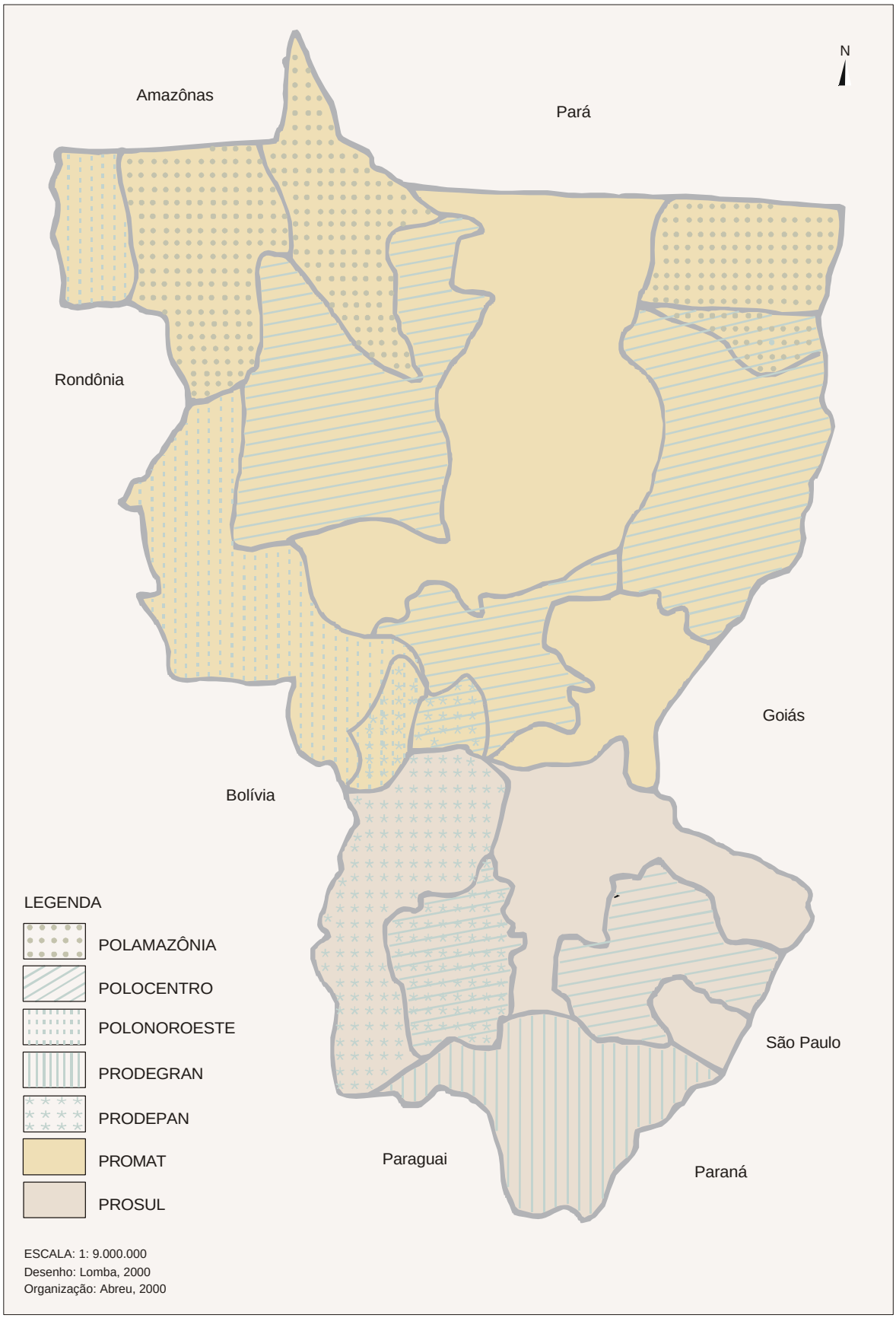
a partir do desmembramento do território de Mato Grosso e que seria implementado em 1979. Esse Programa teria vigência de dez anos (Exposição de Motivos nº 24/79), foi elaborado pela Comissão Especial do MINTER e teria como objetivo geral a promoção do desenvolvimento econômico, além de dois objetivos específicos que vieram no bojo da política nacional de desenvolvimento: 1º) ampliar a produção de produtos alimentares básicos, como o trigo, por exemplo, em grande parte importado, para aliviar a balança comercial da carga de importações, sobrecarregada com a alta do dólar e a crise do petróleo e ampliar a exportação de produtos agropecuários como o soja e a carne; 2º) promover a agroindústria no sentido de beneficiar e processar as matérias-primas regionais.

O Programa, *a priori*, passou a idéia de que se tratava de uma programação para favorecer todos os municípios, contudo, talvez pela escassez dos recursos, limitou sua aplicação, que se concentraria em três áreas prioritárias; áreas, aliás, que não acidentalmente já vinham sendo contempladas e que seriam, praticamente, as áreas-programas já existentes anteriormente e que eram definidas como *prioritárias*: seria parte do extremo sul do Estado, definida pela BR-267 e BR-163 até Campo Grande e a BR-262 até Aquidauana e, a oeste, pelos municípios de Anastácio, Bonito, Jardim e Caracol. Todo o território abarcado já havia recebido investimentos do PRODEGRAN e da área-programa Bodoquena, que também recebia recursos do POLOCENTRO e que seria a primeira prioridade. As áreas *secundárias* eram Corumbá, Ladário e Porto Murtinho, de influência do antigo PRODEPAN e o município de Três Lagoas, de influência do POLOCENTRO, projetado para uma futura integração na produção siderúrgica nacional, que não se efetivou (Mapa 31).

Definida a abrangência do Programa, a prioridade foi a consolidação e a expansão da infra-estrutura econômica, especialmente malha viária e eletrificação, para a consolidação da agroindustrialização proposta no III PLADESCO. De fato, o que observamos foi que o Programa se limitou a incorporar recursos para ações/obras não realizadas em outros programas. O PROSUL agia em grande parte, como suplementação para os programas já existentes. Um exemplo disso foi o Pôlder de Corumbá/Ladário, que retornou como realização viável e que previa a ampliação do dique-estrada. Esse projeto foi orçado em Cr$ 80 milhões (US$63,14 mil), todavia foi mais uma vez “adormecido”.

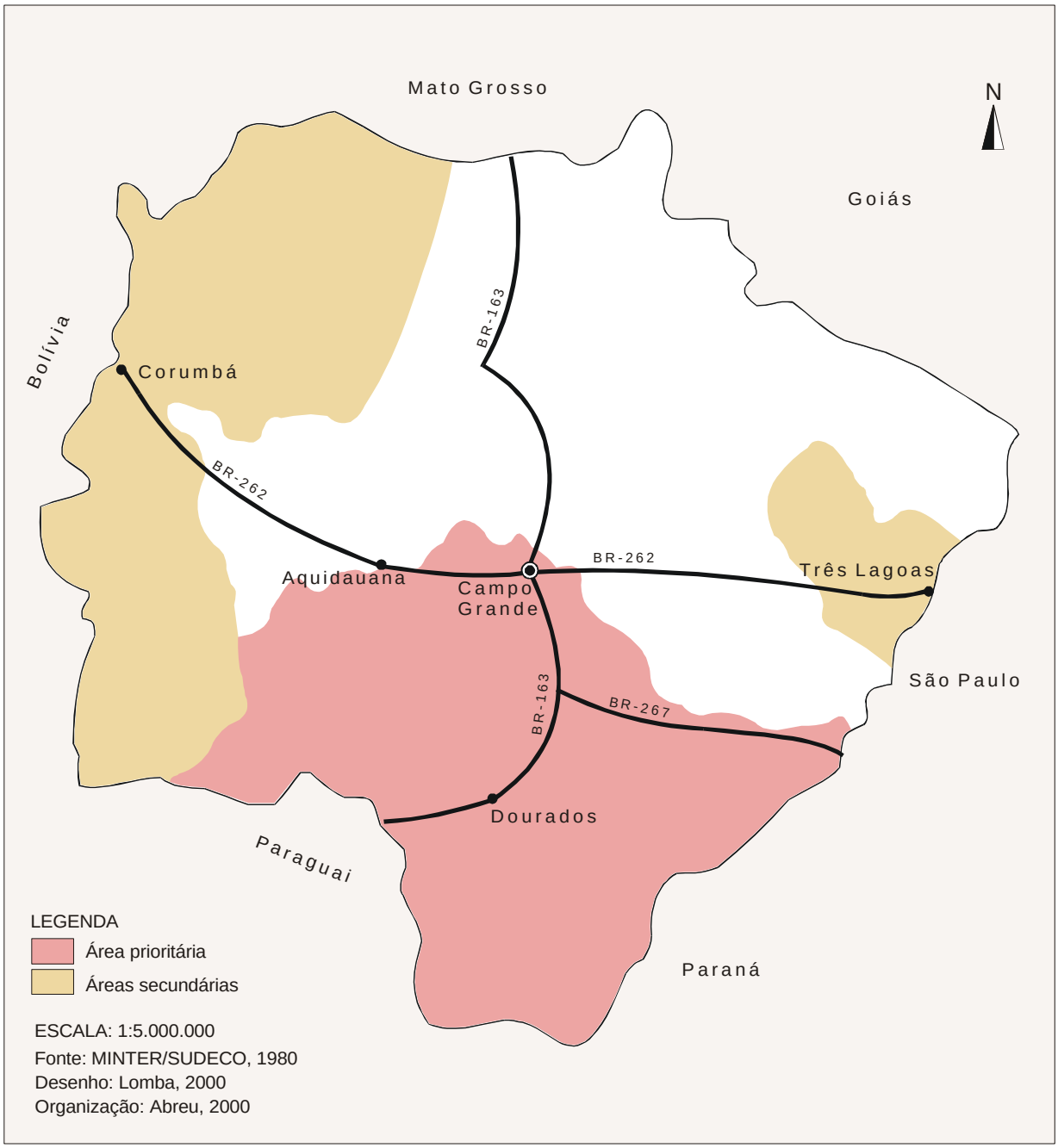
Mapa - 30

Programas Especiais da SUDECO - e***spaço mato-grossense***



**Mapa - 31**

## PROSUL: estratégia espacial



Durante o período de 1979/1984, o PROSUL recebeu para suas realizações Cr$3.068.544.000,00 (US$2,42 milhões). Em Transportes, foram Cr$1.511.811.000,00 (US$1,19 milhão) sendo aplicados na implantação de 580 km e pavimentação de 386 km, além de 283 m de pontes. O subprograma Energia, consumiu Cr$373.589.000,00 (US$294,86 mil) para construção, ampliação e reforma de redes de distribuição e de transmissão de energia. Foram gastos com Desenvolvimento Social, Cr$150.000.000,00 (US$118,3 mil) para compra de seis unidades sanitárias móveis. No Desenvolvimento Urbano, foram gastos Cr$147.000.000,00 (US$116 mil) para ampliação da rede de abastecimento de água, galerias de águas pluviais, construção de cinco reservatórios de água e melhorias urbanas. O subprograma Desenvolvimento Rural, gastou Cr$ 129.000.000,00 (US$101,8 mil) em assistência técnica e extensão rural. Em Telecomunicações, os recursos foram para a implantação de 14.670 km de rede telefônica e a instalação de duas estações de microondas, gastara-se Cr$245.144.000,00 (US$193,4 mil); e, finalmente em Edificação Pública, Cr$512.000.000,00 (US$404,10 mil).

Acompanhando o III PND e o III PLADESCO que propunham a verticalização da produção, através da implantação de plantas industriais, atrelada a uma política de desconcentração industrial, o PROSUL previa recursos para distritos industriais. Desde o PRODEPAN, passando pelo PRODEGRAN e, inclusive, pelo PROSUL, todos previam implantação de distritos industriais. Documentos de avaliação dos Programas Especiais, apresentam informações de alocação de recursos no valor de Cr$6.000.000,00 (US$4,7 mil) para cada um dos distritos industriais de Corumbá e Três Lagoas.

A informação dos relatórios de programas é de que as políticas de desenvolvimento urbano, social e industrial foram introduzidas à partir de 1980; ao que tudo indica, realizaram-se apenas parcialmente. No caso dos recursos, de Cr$6.000.000,00, para a construção de infra-estrutura no distrito industrial de Corumbá, previsto no PRODEPAN e também no PROSUL, foram cancelados, sendo reprogramados para o distrito industrial de Dourados; um projeto que ainda estava em fase inicial de execução e que, de fato, foi inaugurado em 1981, com mínima infra-estrutura, acreditamos que construídas com os recursos do PROSUL, o que, contudo, não pudemos confirmar.[243]

Segundo o Senador Ramez Tebet (PMDB-MS), ex-superintendente, em entrevista, os recursos para Mato Grosso do Sul, encaminhados através do PROSUL, foram utilizados para a montagem da "máquina" do novo Governo. Assim se manifesta :

[243] Tivemos informação que os recursos para compra da área, onde hoje está localizado o D.I.D. vieram da SUDECO, através do PROSUL. A se tomar pelo exemplo de Corumbá, de fato a SUDECO pode ter adquirido o terreno em Dourados.

> (*...) muita coisa foi bancada via SUDECO (...) até os automóveis que os deputados tinham (...) foi motivo de muita crítica aqui no Estado* (MS)*. Esses carros foram denominados besourões , eram 18 deputados e cada um ganhou um carro da SUDECO (...) então, ela arcou com as despesas da criação (...) daqui do novo Estado (...) mandou armários,, mandou dinheiro para pagar o aluguel; a questão do pagamento dos aposentados (...).*

Isso é comprovado no *Relatório de Desempenho da Economia da Região Centro-Oeste, (*MINTER, 1979g, p.68):

> *(...) a divisão e a conseqüente criação de um novo Estado, a agilização da máquina administrativa, a implantação de um programa recém-criado, o superdimensionamento das metas físicas em comparação aos níveis de disponibilidades dos recursos alocados e fatores climáticos adversos, alteraram substancialmente o desempenho do Prosul.*

Ao verbalizar sobre as compras e contas pagas com recursos do PROSUL, o ex-superintendente tanto apresenta uma SUDECO com função dúbia, o que já acontecia desde o seu início, quando assumiu outras funções que não a de planejamento, como descortina a racionalidade proposta, na prática realizada. Durante o último relatório do PRODEGRAN, por exemplo, detectamos gastos com mobiliário, equipamentos e materiais para a Faculdade de Agronomia de Dourados(MS). Ações obviamente respaldadas no discurso de desenvolvimento regional, mas que eram eminentemente políticas, inclusive de política local - a criação da Faculdade de Agronomia foi evidentemente política, tendo envolvido forças e interesses políticos e individuais em Campo Grande e Dourados, cidades que pleitearam a sua sede.

De um lado, um órgão governamental, planejador e racionalizador das políticas econômicas e, de outro, um órgão distribuidor de recursos, portanto, cobiçado e provocador de embates entre os segmentos da classe política de sua área de abrangência. Pudemos observar que, na gestão do último superintendente, por exemplo, na programação do PROSUL, boa parte das denominadas melhorias urbanas voltaram-se para o chamado "Bolsão", área a sudeste de Mato Grosso do Sul, sob influência de Três Lagoas, coincidentemente, cidade de origem do superintendente. O mesmo aconteceu na gestão anterior, de Mendes Canale, também sul-mato-grossense, em que Campo Grande foi especialmente contemplada com recursos.

Uma mostra de que a racionalidade era transformada em ações que tinham, no alinhamento da política nacional de desenvolvimento, finalidades de política regional eleitoral.

A análise de seu papel dúbio, não encontramos nos textos dos relatórios e documentos; são conclusões a que pudemos chegar principalmente com as entrevistas realizadas e, também, em conversas com aqueles que não se propuseram a conceder entrevistas, talvez porque ainda ocupassem cargos públicos e de confiança nos vários ministérios.

Um fator importante, no relatório supracitado, é que a programação teria sido alterada, tanto porque demandava instalar a sede de governo que conduziu a gastos, como porque estava além dos recursos disponíveis para o Programa.

Em uma avaliação da Fundação João Pinheiro (1984), verificamos que muitas propostas de investimentos foram feitas no nível de "planejamento para negociação". É o caso do crédito agropecuário e agroindustrial, que vieram no âmbito da política nacional de crédito, nos anos oitenta, e que não foram contempladas no Programa Especial. Da mesma forma, foram considerados recursos para habitação, para serem gerados no Sistema Financeiro de Habitação, estando, portanto, fora do orçamento do Programa e que atenderiam as cidades com mais de 50 mil habitantes, com programas de financiamento da casa própria.

### 4.3.2 - PROMAT

O Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso foi criado, igualmente, pela Lei Complementar que estabeleceu bases e diretrizes para o desmembramento territorial de Mato Grosso, para atuação no Estado remanescente (Mapa 32).

Da mesma forma que o Programa "irmão", o PROMAT, previa a lei, teria duração de 10 anos (1979-1988) e orientaria os montantes orçamentários e a distribuição de recursos e teria como objetivo geral : *garantir o desenvolvimento auto-sustentado aliado à promoção de um processo de desenvolvimento econômico-social, o desenvolvimento do setor agropecuário como principal variável dinâmica do Estado,*

*através de política de investimentos concentrados e de apoio financeiro às despesas correntes do Estado.*[244]

O "novo" traçado do atual Mato Grosso foi constituído, como se viu, a partir da idéia de consolidação da especialização regional, onde aparecia como um "vazio" a ser ocupado. Nesse sentido é que fora assinalado como "problema", tanto pelo volume da dívida interna e externa que acumulara, como pelo déficit de arrecadação, pela perda de sua parte austral. Com essa avaliação, seria necessitário apoio para manter as despesas correntes e para o ordenamento de políticas de investimentos concentradas em áreas selecionadas. Tratava-se, inclusive, de manter uma seleta categoria de funcionários públicos, até mesmo "fantasmas", que faziam parte da fração dominante, ou eram seus apoiadores políticos; se manteria, assim, uma máquina transbordante. Uma questão de fisiologismo, em uma época em que nepotismo era o que havia de mais comum, dentro da "máquina" de Governo.

A estratégia de investimentos, primeiro, concentraria ações em áreas já ocupadas extensivamente (ainda que não intensamente) e que pudessem dar um retorno a curto prazo, inclusive por já ter uma infra-estrutura anterior; permanecia a rodovia como um referencial de ocupação. Em segundo lugar, a programação, vislumbraria a necessária expansão agrícola e proporia uma revisão da política estadual de colonização, estabelecendo-se novas diretrizes e exigências para a aprovação de projetos futuros em áreas ainda "não ocupadas pelo capital". Nesse sentido, um terceiro ponto vem a ser a demarcação das terras indígenas, obviamente no sentido de promover o adensamento do processo de ocupação e produção, legalizando o *apartheid* a que foram submetidos os grupos indígenas, que agora passariam a ser os invasores; sem falar na poluição dos rios, pelos agrotóxicos e mercúrio, na retirada da mata, pela implantação das empresas madeireiras, mineradoras e/ou das grandes fazendas de gado e de produção de soja que se disseminaram no Mato Grosso e que inviabilizaram a cultura e a economia de subsistência de muitos povos indígenas, ou não indígenas.

Considerando as estratégias de concentrar ações, foi selecionada como *prioritária* toda a área de influência das BR-364 e 070, onde se daria a intensificação das políticas de aumento da produção e onde se instalaria o POLONOROESTE, em 1982. Do ponto de vista das áreas *secundárias*, teríamos o Pantanal Mato-Grossense (Alto Paraguai), que recebeu recursos para o EDIBAP - Estudos para desenvolvimento da Bacia do Alto

[244] MINTER/SUDECO. *Desempenho da economia da Região Centro-Oeste* . Brasília, agosto 1981b. s/p.

Paraguai -, mas as ações não passaram de compra de móveis, de gastos com pesquisas e levantamentos, ou seja, não saiu *"da gaveta"*, como afirmou um ex-funcionário da SUDECO; as áreas de influência da BR-163 e da AR-1, que eram áreas de colonização do POLAMAZÔNIA (Aripuanã e Juruena), além das áreas de influência da BR-158, onde já estavam situados grandes projetos agropecuários implantados a partir, também, do POLAMAZÔNIA, com recursos do PIN, PROTERRA, FDAE, FINAM, entre outros (Mapa 33).

Seriam cinco subáreas vinculadas a municípios organizados a partir das vantagens comparativas e das áreas consolidadas: 1) Sub-área de Cuiabá, envolvendo Poconé, Santo Antonio do Leverger, Barão de Melgaço, Nossa Senhora do Livramento, Chapada dos Guimarães e Rosário d´Oeste, com expressão da pecuária (bovinocultura e suinocultura). 2) Sub-área de Rondonópolis, caracterizada como uma das mais promissoras áreas de produção agrícola do Estado, envolvendo Rondonópolis, Jaciara, Alto Araguaia, Dom Aquino, Poxoréu, Guiratinga, Itiquira. 3) Sub-área de Cáceres, que se consolidou como de atração populacional, com atividades agropecuárias, contando com, Cáceres, Mirassol d´Oeste, Rio Branco, Quatro Marcos, Araputanga, Salto do Céu, Rio Branco, Jauru, Pontes e Lacerda, Vila Bela. 4) Sub-área do Alto Paraguai, formada por cinco municípios do Norte estadual, Tangará da Serra, Barra do Bugres, Arenápolis, Nortelândia e Alto Paraguai, também com expressão na produção agropecuária, principalmente com a instalação de colônias para produção do arroz, mas também café, mandioca e pimenta-do-reino; 5) Sub-área de Barra do Garças[245] que, facilitada pela proximidade com os mercados do Centro-Sul do País e das rodovias, voltou-se para a pecuária bovina de corte especialmente, e para a produção de arroz, entre outros produtos agrícolas de menor expressão no mercado.

Sobre o PROMAT, existem muitas controvérsias, inclusive nos próprios documentos da SUDECO. Há variação nos valores de recursos alocados. Percebe-se que os documentos que têm como objetivo propagandear as ações da SUDECO[246] apresentam sempre montantes maiores. No caso desse Programa, de 1979-1982, encontramos documentos que atestam gastos de Cr$14.200.000.000,00 (US$79.180.107,78).

[245] Municípios de Barra do Garças, Nova Xavantina, Água Boa, Canarana, S. Félix, Luciara, Sta. Terezinha, Paratinga, Nova Brasilândia, Sinop, Colíder, Nobres, Chapada dos Guimarães, Nobres, Diamantino, Rio Claro, Porto dos Gaúchos, Alta Floresta, Aripuanã, Juína.

[246] MINTER/SUDECO. *Estado de Mato Grosso: uma visão sintética*. (painel de ações do MINTER/SUDECO implementadas no Estado de Mato Grosso, na administração do Presidente João Figueiredo). Brasília, 1982a.

Verificamos que esses são dados válidos do ponto de vista de programação, mas não enquanto realização. Há ainda, versões sobre a sua não-realização.

Segundo Valle (1996,p.208), no que diz respeito ao Mato Grosso, o Poder Executivo não teria cumprido os acordos firmados e a divisão *foi uma decisão emocional*. Essa referência do autor, ao que tudo indica, se baseia em dizeres do Sr. Júlio Laender, então Superintendente da SUDECO :

> *__ A decisão de dividir Mato Grosso foi uma decisão emocional. O relatório Cássio Leite de Barros, somado ao da Comissão Especial, mostra que a situação é aterradora. O Ministro Rangel Reis e eu já não dormimos. Já esgotamos toda nossa capacidade de luta e nos confessamos vencidos pela ditadura do Planejamento, que mutilou o documento da Comissão. Apelo ao Governador Cássio para que mobilize as forças do seu Estado, para pressionar o Governo Federal.* (Valle, 1996, p.93)

O discurso do Superintendente citado, para Valle, respaldaria sua hipótese de que o Presidente Geisel já estava decidido a realizar a divisão, independentemente do resultado dos estudos. Ademais, os estudos do IPEA, na análise deste autor, teriam sido inconsistentes na avaliação dos custos da divisão administrativa e, mesmo a Comissão presidida pela SUDECO, teria sido incompetente. Pela intervenção do Superintendente, analisamos que, mais que incompetente a SUDECO foi submissa no processo.

O fato é que, os acordos fechados para efeito da divisão não foram realizados: não foram asfaltadas as rodovias; a sede da SUDECO não foi transferida para Cuiabá, embora posteriormente tenha sido instalada lá, uma sucursal, no Parque dos Poderes; não foi construída a Usina de Couto Magalhães e o PRODEPAN foi encerrado em 1978, um ano após a assinatura do Decreto da divisão administrativa. Além disso, a dívida de Cr$ 3.372.000.000,00 ou US$159.659.090,90, em 1º/01/1979, na mesma data, no ano de 1984, já estava em Cr$76.900.000.000,00 ou US$78.549.540,35, e não fora paga.

Entre os anos de 1979-1984, de acordo com relatórios da SUDECO, o PROMAT recebeu Cr$9.008.000.000,00 (US$7,10 milhões). Foram, em Transporte, Cr$2.104.529.000,00 (US$1,66 milhão) para melhoramento e pavimentação de 601 km e implantação de 615 km, além de 6.199 m de pontes. Em Energia, gastaram-se Cr$691.545.000,00 (US$545,8 mil), para implantação de 60 km de linhas de transmissão, instalação de 12 usinas termoelétricas com capacidade de 2.901 kva , melhoria de UHE em quatro municípios, e 171 km de rede de distribuição. Desenvolvimento Rural, envolvendo ampliação de armazenamento para 54.000 ton., assistência técnica ao produtor e

equipamento de unidade armazenadora acumulou gastos de Cr$1.487.079.000,00 (US$1,17 milhão). Desenvolvimento Industrial consumiu Cr$502.000.000,00 (US$396,2 mil), tendo instalado malha viária em distritos industriais, sistema de abastecimento de água e rede de energia elétrica; basicamente de apoio à infra-estrutura em 04 distritos industriais, alguns, como o de Cuiabá e Rondonópolis, inclusive, já haviam recebido recursos do PRODEPAN. Em Desenvolvimento Urbano, consumir-se-iam Cr$1.376.264.000,00 (US$1,08 milhão), gastos em pavimentação de ruas, rede de esgoto e de água. Com Telecomunicação, foram gastos Cr$177.300.000,00 (US$139,9 mil), basicamente com postos telefônicos. Desenvolvimento social percebeu Cr$2.069.554.000,00(US$1,64 milhão), destinados para ampliação e construção de escolas e de unidades de saúde. Finalmente, em Edificações públicas foram gastos Cr$599.708.000,00 (US$473,3 mil).

Os valores, segundo os inúmeros documentos enviados a Brasília pelos sucessivos governadores de Mato Grosso, ficaram muito abaixo do combinado, principalmente no que diz respeito ao custeio, que significava o recurso da União para pagamento das despesas de Governo, folha de pagamento e contratos assumidos, e estavam sempre com atrasos. Em 30/11/88, quando deveria estar vencendo o período de vigência da Lei Complementar nº 31/77 (Lei da Divisão) e do PROMAT, ter-se-iam repassado Cr$41.888.178.810,00 ou US$72.612.856,99 para custeio e Cr$26.215.499.850,00 ou US$45.444.380,62 para investimento, referente ao período de 1979-1986.[247] De outra parte, os custos reais a serem cobertos, no mesmo período, somariam, apenas no que diz respeito a *pessoal e encargos da dívida*, assumidos pelo Governo Federal e não pagos, Cz$341.258.240.380,00, ou US$591.568.707,65.

Uma das justificativas da SUDECO, além da falta efetiva de recursos públicos para cumprir com os acordos e a sua programação, é justamente a alta inflação desde 1981, que corroía os orçamentos antes mesmo de serem aprovados, o que passou a dar-se com atrasos cada vez maiores, chegando ao ponto, em 1988, de terem sido liberados recursos em dezembro, para execução até dezembro.

Os recursos que foram negociados na divisão, como uma forma de suprir as dificuldades advindas da queda na arrecadação e nas responsabilidades assumidas, ao

[247] Estamos utilizando para cotação o valor de 30.11.88, 586,77, considerando os dados do Ofício GG 972/88, de 30.11.88, do Governador Carlos Bezerra, para o Dr. João Baptista de Abreu, Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento.

serem repassados para o governo de Mato Grosso, segundo a SUDECO, estariam sendo desviados para outros investimentos.

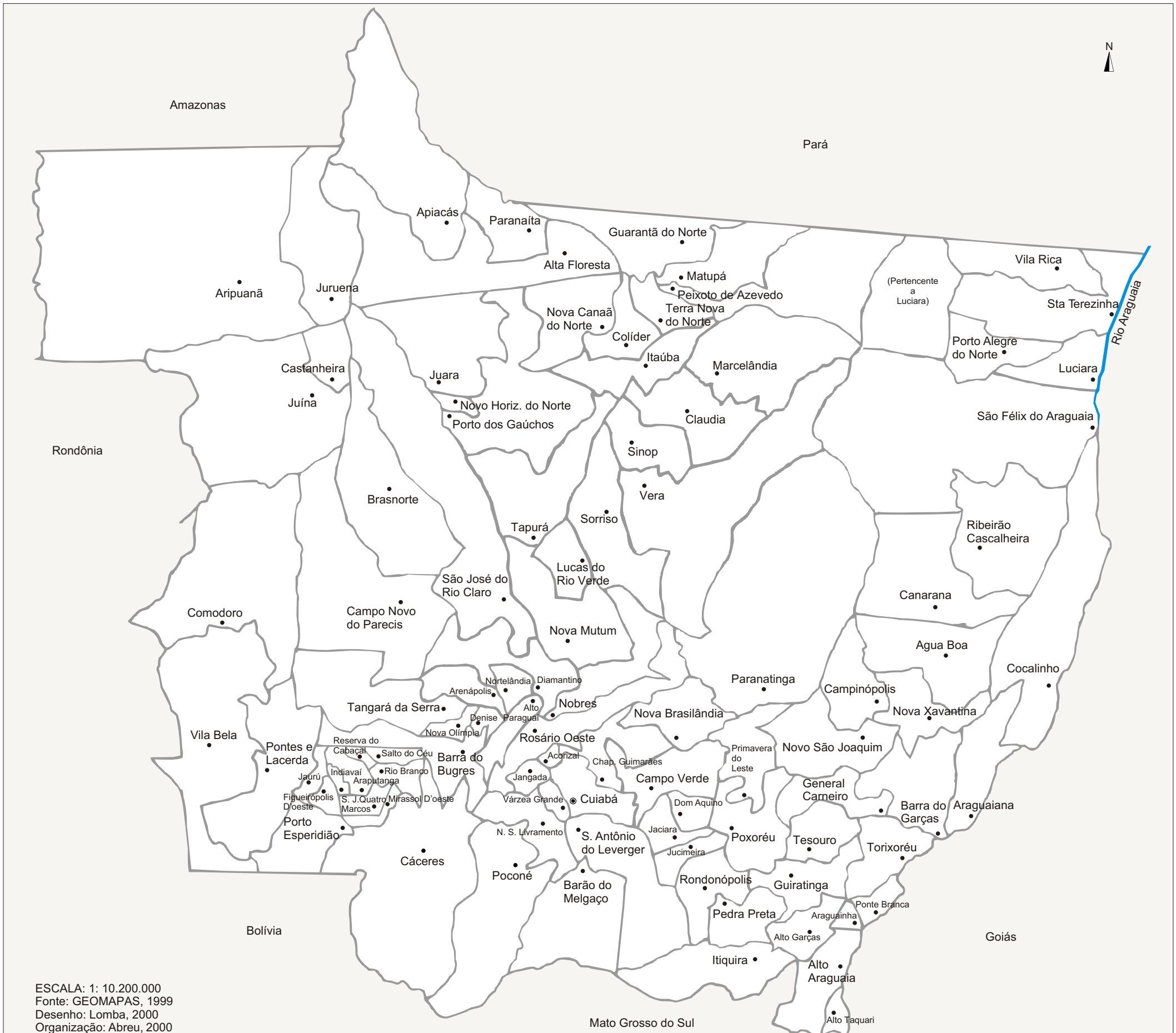
Diante dessa acusação, o Governo de Mato Grosso se defendeu, acusando a União de não pagar o que devia. Em 1991, no afã da extinção da SUDECO, o Governador Jaime Campos denunciava e requeria, ao Presidente Collor de Mello, o pagamento dos atrasados do PROMAT, previsto em lei, bem como os repasses nos anos de 1987 e 1988, que não haviam sido cumpridos. No bojo viria, ainda, uma outra denúncia, a de que o PROSUL teria recebido recursos, nesses anos, ... e o superintendente era sul-mato-grossense.

As análises sobre os programas e, principalmente sobre o PROMAT, revelam fragilidades no processo de planejamento implantado durante o governo militar, inclusive no período considerado de transição (1979-84); revelaram, ainda que além da declarada falta de recursos, a *razão* defendida e apresentada como *verdade científica*, no caso da divisão do *espaço mato-grossense*, não foi mediada pelos estudos realizados. Um exemplo é o desabafo do superintendente Júlio Laender, sobre a ditadura do planejamento, que teria mutilado a Comissão Especial.

Fizemos até aqui a análise de cada programa, entre 1979 a 1984, período em que duraram algumas diretrizes do III PND e da ditadura militar. Não colocamos para discussão cada uma das ações, mesmo porque com exceção daquelas previstas, como o Pôlder, a Usina de Couto Magalhães, a pavimentação de rodovias federais de penetração e outras já referidas nesse capítulo, que não foram realizadas, não conseguimos informações de outras ações previstas e realizadas. O fato é que a distribuição de recursos desses programas, assim como daqueles que permaneceram existindo, embora sem verbas, passaram a ser pontuais para ambas as Unidades Federativas, não envolvendo mais, ações macro - grandes realizações - como era próprio do Projeto “Brasil-Potência”. Além disso, não foi possível o acesso aos relatórios anuais dos Programas, só àqueles gerais, que traziam informações generalizadas.

**Mapa - 32**

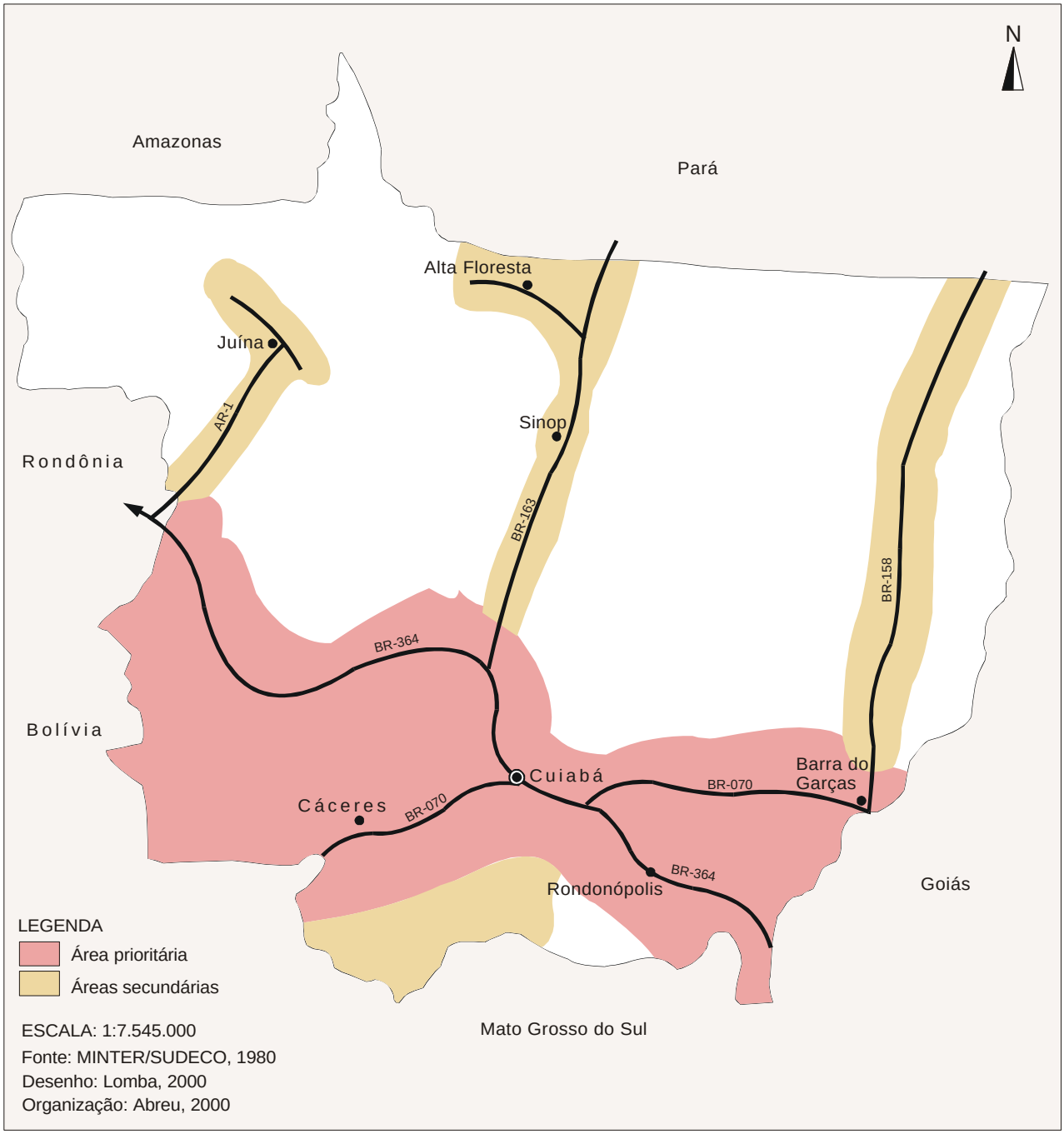
# Mato Grosso: divisão política




ESCALA: 1: 10.200.000
Fonte: GEOMAPAS, 1999
Desenho: Lomba, 2000
Organização: Abreu, 2000

**Mapa - 33**

## PROMAT: estratégia espacial



Destarte, para demonstrar o desempenho dos Programa, optamos por trabalhar em conjunto, confrontando os dados dos PROMAT e PROSUL, para a qual elaboramos o Quadro10.

**Quadro 10**

**Desempenho: PROMAT e PROSUL (1979-1984)**

(x Cr$1.000/US$1.000)

| PROGRAMAS<br><br>SUBPROGRAMAS | PROMAT | | PROSUL | |
|---|---|---|---|---|
| | CR$ | US$ | CR$ | US$ |
| TRANSPORTE | 2.104.529 | 1.661,03 | 1.511.811 | 1.193,22 |
| ENERGIA | 691.545 | 545,81 | 373.589 | 294,86 |
| DESENVOLVIMENTO RURAL | 1.487.079 | 1.173,70 | 129.000 | 101,81 |
| DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL | 502.021 | 396,22 | - | - |
| TELECOMUNICAÇÃO | 177.300 | 139,93 | 245.144 | 193,48 |
| DESENVOLVIMENTO URBANO | 1.376.264 | 1.086,23 | 147.000 | 116,02 |
| DESENVOLVIMENTO SOCIAL | 2.069.554 | 1.633,42 | 150.000 | 118,39 |
| EDIFICAÇÕES PÚBLICAS | 599.708 | 473,32 | 512.000 | 404,10 |
| TOTAL | 9.008.000 | 7.109,70 | 3.068.544 | 2.421,89 |

Fonte : MINTER/SUDECO. Balanço de realizações e subsídios para o planejamento regional. Brasília, 1984?

Obs1: Essa tabela foi elaborada com base nos valores do dolar médio/Março de 1984 = 1.267,00, conforme informação contida na fonte.

Dos recursos recebidos, é possível observar, através do Quadro acima, que os gastos com infra-estrutura voltaram-se basicamente para o setor de transportes, que consumiu o maior montante, principalmente no Mato Grosso do Sul, incorporando cerca de 50% do total recebido. Isso é sintomático, assinalamos, ao papel que o *espaço mato-grossense* assume na *Nova Fronteira.* Segundo o Senador Ramez Tebet, em entrevista, o Governo de Mato Grosso do Sul teve que arcar com gastos de pavimentação, inclusive, nas rodovias federais como a BR-262, para os quais foram utilizados recursos da SUDECO. O objetivo era garantir o escoamento da produção – exportação.

No PROMAT, os elevados gastos com transporte, reforçariam a idéia de que o Norte, agora "novo" Mato Grosso, caracterizar-se-ia como região de *fronteira agrícola*,

estando inserido entre as áreas agrícolas já consolidadas do Sudeste-Sul do País e a Floresta Amazônica, em tese o grande *vazio*.[248]

> *Ao estabelecer a prioridade para o programa de Integração Rodoviária do Estado de Mato Grosso, o Governo Federal certamente estará cumprindo com sua política de desenvolvimento e reconhecendo o papel que desempenham as rodovias no sistema produtivo de um País.*[249]

Assim, apesar do POLAMAZÔNIA e das áreas-programas (que teriam recebido recursos para investimentos em infra-estrutura, via SUDECO, e incentivos, via SUDAM), apesar do PRODEPAN, das áreas de influência do PIN e do PROTERRA, o Norte mato-grossense ainda continuou sendo pensado, para efeito de planejamento, como um vazio demográfico e econômico, para o qual seria necessário atrair o capital e a iniciativa privada, bem como migrantes. Desse modo, ainda nos primeiros anos de 1980, o Mato Grosso atraiu migrantes do Sul do País, de Mato Grosso do Sul, e do próprio Mato Grosso, recém- criado.

Essas são as justificativas para que as ações fossem concentradas em pólos, próximos às Rodovias de Penetração e, portanto, capazes de gerar vantagens comparativas *do ponto de vista do ordenamento territorial das atividades, no plano estadual, a médio e longo prazos.*[250]

O PROSUL, por sua vez, teria o papel, reafirmamos, de garantir a organização político-administrativa de Mato Grosso do Sul, indicando caminhos e imprimindo políticas de promoção do setor agropecuário, considerado como instrumento que favoreceria, simultaneamente, as metas regionais e nacionais, quais sejam: combate à inflação, promoção do crescimento econômico, melhoria no balanço de pagamentos.

Para o cumprimento destas diretrizes, a cidade de Campo Grande passou a ser tratada como centro econômico de Mato Grosso do Sul, de modo, inclusive, a preparar-se para as funções administrativas que lhe foram atribuídas como sede do Governo estadual, o que demandaria consolidar suas ligações com o mercado do Centro-Sul do País; uma preocupação que passava, inclusive, pelo aproveitamento da infra-estrutura

---

[248] MINTER/SUDECO. *Programas especiais de desenvolvimento regional no Centro-Oeste*. Brasília, ago/ 1981e, p.141.

[249] MATO GROSSO. Governo de. Secretaria de Transportes. *Programa de desenvolvimento sócio-econômico do Brasil Central*. Cuiabá, 1979, s.p.

[250] MATO GROSSO. Governo de. (1979, s.p.)

existente e da proximidade com São Paulo, via Três Lagoas, que nesse contexto era vista como em condições de diversificar suas atividades econômicas através da indústria.

O PROSUL, ainda, consolidaria o município de Dourados como área de produção agrícola e agroindustrial, que precisaria ter o aproveitamento da sua potencialidade agrícola regional, através da verticalização da produção. Nessa conjuntura, justificar-se-iam investimentos em transportes e, inclusive - dentro da perspectiva presente em estudos, desde o PRODEPAN e também do PRODEGRAN -, da abertura da estrada de ferro para escoamento da produção em direção ao porto de Paranaguá – trecho Miranda/Dourados/Cascavel/Porto Paranaguá.

O Mato Grosso do Sul era uma área compreendida como estratégica pela sua capacidade produtiva, especialmente para a pecuária e a agricultura comercial, e pela incorporação de novas tecnologias e insumos: máquinas, implementos agrícolas e tratores, agrotóxicos. Esta situação contribuiu para promover uma reconfiguração espacial, diferenciada da existente até então, na sua porção austral. As pequenas propriedades, resultado do loteamento da Colônia Agrícola de Dourados (CAND) e de outros projetos de colonização privada, em boa parte, foram vendidas, consolidando uma outra estrutura fundiária, agora baseada na média e grande propriedades, para a instalação da agricultura moderna[251]. Segundo Silva (2000, p.135), a *pequena produção familiar teve dificuldade de adaptar-se à lavoura mecanizada, que pressupõe alto nível de capitalização e relações íntimas com o sistema financeiro.* Veja-se na Tabela 2 a evolução do número de tratores em alguns municípios de Mato Grosso do Sul que fizeram parte de projetos de colonização:

**Tabela 02**
**Evolução do número de tratores em municípios inseridos em projetos de colonização no Sul do *espaço mato-grossense***

| MUNICÍPIOS | 1970 | 1980 | 1985 |
|---|---|---|---|
| Caarapó | 64 | 525 | 848 |
| Dourados | 347 | 1.767 | 2.035 |
| Itaporã | 92 | 560 | 730 |
| Fátima do Sul | 47 | 378 | 555 |

Fonte: FIBGE – Censo agropecuário de MT e MS (1970, 1980, 1985)

[251] Ver Tetila, Miyashiro & Costa (1986, p.198).

A soja foi, certamente, o produto mais expressivo, tanto em termos de expansão da área de produção, tendo adentrado, nos anos de oitenta, áreas de pecuária no cerrado, em direção ao Norte, como em termos de incorporação de novas tecnologias. Até 1980, estava, praticamente, concentrada em terras de Mato Grosso do Sul, que continuou ampliando sua produção e chegou ao ano de 1989 representando 31% da produção nacional.

No atual Mato Grosso, é destacado tanto o crescimento da pecuária, que adentrou o cerrado, como a ampliação da produção de arroz, principalmente, que precedia a pecuária, nas terras de cerrado. O aumento na produção de arroz estava relacionada também com os núcleos de colonização, embora, principalmente no Norte do atual Mato Grosso, de ocupação mais antiga, prevalecessem as grandes empresas de gado. Mas, também a soja se tinha consolidado, no início dos anos oitenta, a partir do Alto Taquari, em Mato Grosso do Sul, que se integra com a porção meridional de Mato Grosso (onde foi instalada a área-programa Rondonópolis/Cuiabá, que passou a ser incentivada pelos recursos do POLOCENTRO, após a divisão).

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 mato-grossense*, do Norte e do Sul, ao mesmo tempo em que a SUDECO imprime a marca da *região solução*.

A sobreposição de programação e de investimentos promoveu, pelo que pudemos perceber, diferenciações importantes, fortalecendo as cidades pólos como Campo Grande, Dourados, Três Lagoas, no Sul, e Cuiabá, Barra do Garças, Rondonópolis, Cáceres, no Norte, que incorporaram melhorias urbanas, serviços, cursos universitários, hospitais, agências bancárias e comércio variado etc. Trata-se, justamente, de áreas de ocupação já consolidadas, antes mesmo dos programas especiais, mas que foram incentivadas e incorporadas ao mercado nacional, na perspectiva do projeto nacional de desenvolvimento. Um exemplo é a “Grande Dourados”, onde, extensas áreas de campos limpos, ocupados com a pecuária extensiva, foram arrendadas pelos “granjeiros” gaúchos, que, em virtude da crise fundiária do Sul do País e às facilidades promovidas pelo Poder Público, para lá se dirigiram, introduzindo a agricultura mecanizada e capitalizando, de tal maneira a produção, que consubstanciou-se novas formas de produção e novas relações de trabalho no campo e nas cidades.

Por outro lado, mantiveram-se também tendências. É o caso da ocupação das áreas "ociosas", na Amazônia mato-grossense, onde prevaleceu a ocupação pelas empresas agropecuárias e de colonização. A persistência do processo de incorporação de novas terras à produção, para efeito da realização das políticas de produção para exportação agudizam, durante essa década, conflitos pela posse da terra, envolvendo indígenas, posseiros, jagunços, seringueiros, castanheiros, mineiros, enfim os *povos da floresta*, da mesma forma que a conquista da liberdade de expressão e o retorno dos expatriados trazem à tona velhas discussões sobre a reforma agrária, as questões indígenas e ambiental, que passam a fazer parte dos discursos da classe política, representante da sociedade, e também de uma nova racionalidade, principalmente pós-84.

## 4.4 - O POLONOROESTE em Mato Grosso

Instituído pelo Decreto nº 86.029, de 27/05/1981, pelo Presidente João Batista Figueiredo, e considerado como o maior programa de desenvolvimento regional implementado no seu governo, o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil pretendia, *em pouco menos de uma década mudar a face da região, compreendida pelo Estado de Rondônia e noroeste de Mato Grosso.*[252] No Mato Grosso, o programa envolvia os municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Barra do Bugres, Cáceres, Vila Bela, Mirassol D`Oeste, Nossa Senhora do Livramento, Jauru, Quatro Marcos, Araputanga, Rio Branco, Salto do Céu, Poconé, Tangará da Serra e parte do município de Aripuanã (Mapa 34).

Para sua realização, o Banco Mundial participou, diretamente, financiando parte do projeto (um terço), ficando a outra parte para ser realizada com recursos nacionais, utilizando-se do PIN principalmente. Esse projeto foi avaliado pelo Banco em Cr$77,3 bilhões, ou US$1,1 bilhão, em valores de janeiro de 1981. No dizer da Missão do BIRD o:

> *POLONOROESTE, formally created in 1981, is Brazil´s newest Special Program and the first specifically designed for the Northwest. It´s primary objective is to promote the orderly human*

[252] MINTER/SUDECO. (1982a, p. 39).

> *occupation and development of the region through government support of productive activities, and the implantation of economic and social infrastructure. The reconstruction and paving of the Northwest´s main overland artery (the Cuiabá-Porto Velho road), a key element of POLONOROESTE, had been considered by Ministry of Transport as early as the mid-1970s, but it was not until 1979 that the government officially called development and settlement.*[253]

O objetivo desse Programa, segundo o Sr. Aguinaldo Lélis, foi mesmo a reconstrução da BR-364, construída com recursos do POLAMAZÔNIA e que seria pavimentada com recursos do Banco Mundial, visando integrar definitivamente o mercado mundial:

> *Nós tivemos, no início de 1981, a implantação da BR-364, que chamou POLONOROESTE. Então o POLONOROESTE, na sua primeira vertente, (...) tinha a preocupação na implantação da rodovia. Um baita projeto: asfaltar a BR-364, de Cuiabá a Porto Velho. Pois bem, foi fazendo, não se preocupou com os danos ambientais. Aí, o próprio Banco Mundial, que era o agente financeiro, exigiu depois um programa, que foi o PLANAFLORA (...), praticamente dentro do POLONOROESTE, só que carregado em cima da questão ambiental. Foi tipo assim um "mea culpa" (...) nós erramos então vamos corrigir o erro. E nós erramos no POLONOROESTE porque fizemos a coisa meio solta, fomos abrindo e derrubando, mas aí veio o PLANAFLORA, que também era um programa com recurso internacional e que (...) era bem centrado nessa questão ambiental: floresta de exploração econômica, aí já mudou o conceito; nós recebemos vários conceitos novos.*

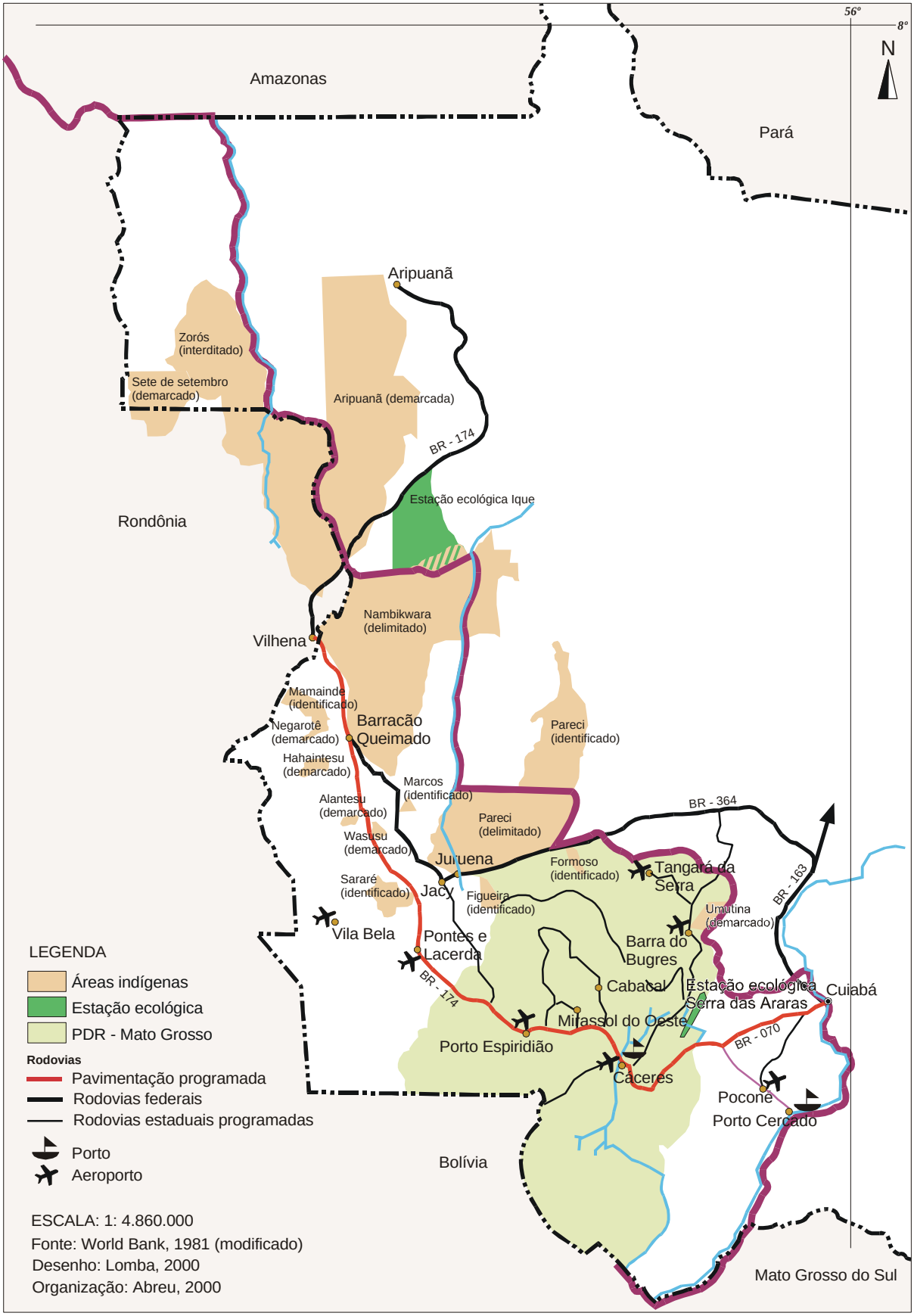
A viabilidade dessa rodovia calcava-se na proposta de integração sócio-econômica da "Região-Programa" (Noroeste de Mato Grosso e Rondônia) ao resto do País para viabilidade da incorporação de áreas "ociosas" ao circuito de produção de alimentos, principalmente.

---

[253] U.S.A./WORLD BANK. *Brazil: Integrated Development of the Northwest Frontier.*Washington(USA) : 1979. Relatório da Missão enviada ao Brasil no período de 15/10 a 07/11 de 1979 para efeito de avaliação para aprovação do POLONOROESTE.

**Mapa - 34**

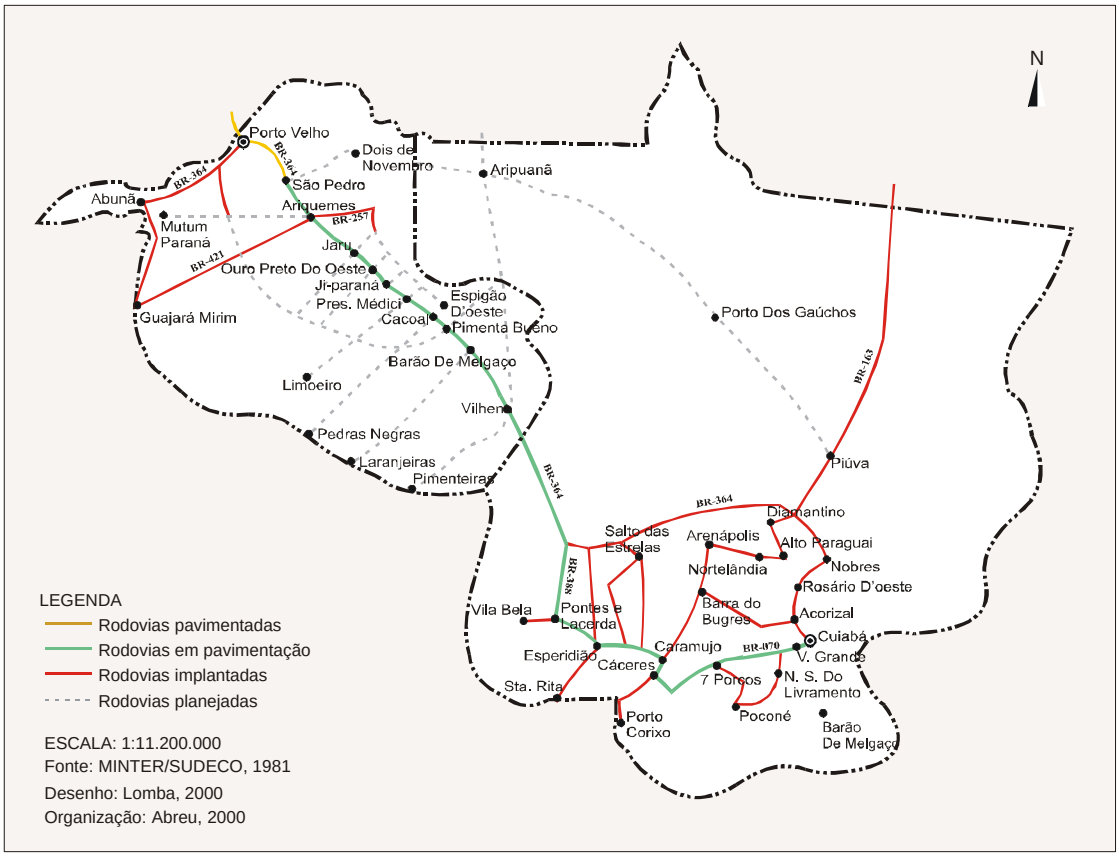
# POLONOROESTE - Mato Grosso



O Mato Grosso, após a divisão, passou a sofrer com a falta de recursos, tanto para investimentos, como para sanear suas contas. Os investimentos da esfera Federal não vieram na proporção desejada e prometida, assim, até para cumprimento de compromissos assumidos com a partilha, pelo Governo Federal, o Noroeste do Estado também foi incorporado ao Programa.

**Figura - 02**

**Rodovia BR-364 - malha alimentadora**




Vários documentos da SUDECO fazem referência ao fato de que o POLONOROESTE viria substituir o PRODEPAN, para atender ao Pantanal norte-mato-grossense – uma área de ocupação antiga e que seria incorporada ao mercado nacional como produtora de produtos primários de ciclo curto, como o arroz, soja, milho e, também, aqueles chamados permanentes, como a castanha, a borracha, a pimenta, o cacau, o café, além da pecuária, entrando no mercado nacional pelo circuito da ligação Porto Velho/Cuiabá/São Paulo.

No interior dos objetivos desse Programa, estavam algumas máximas já consolidadas por programações anteriores: “a integração nacional”; “a ocupação de vazios”; “expansão da fronteira agrícola”; “a redução das disparidades regionais” e a “garantia do crescimento da produção em harmonia com a preservação do sistema ecológico e de proteção às comunidades indígenas”.

Na programação, além da BR-364, previa-se incorporar estradas vicinais, construir 118 unidades escolares, equipar 33 postos e 9 centros de saúde, implantar 35 sistemas de água potável e 14,5 mil sanitários; ampliar o Hospital Bom Samaritano, em Cáceres (MT). Como proposta de desenvolvimento rural, foram projetadas unidades de extensão rural, implantação de campos de experimentação e uma unidade de pesquisa agrícola; construção e equipagem de 6 armazéns para capacidade de 6 mil toneladas cada; e implantação de 20 unidades para prestação de serviços de secagem de grãos a granel. Além disso, pretendia oferecer Cr$ 2,7 bilhões (US$15,05 milhões) para o crédito de custeio agrícola ao pequeno produtor. Essa programação não é específica para Mato Grosso, pois, nos documentos do POLONOROESTE encontrados, a programação é sempre geral, não especificada por Unidade da Federação envolvida, assim, organizamos o Quadro 11, que apresenta os investimentos e ações previstas para o Programa e que envolvem, tanto o Mato Grosso especificamente, mas que em alguns projetos podem também abranger Rondônia.

O POLONOROESTE, como afirmou o Sr. Aguinaldo Lélis, tinha conteúdos diferentes na sua base discursiva, prevendo inclusive uma atuação direta junto à “qualificação profissional” e à “qualidade de vida”[254], avaliadas como verdadeiros entraves para o amplo desenvolvimento; assim, previa-se o oferecimento de cursos de nutrição, saúde e previdência social, lazer e esportes. Outro aspecto a ser considerado, foi que o Programa formalizou objetivos de preservação do meio ambiente e das comunidades indígenas, que receberam destaque na programação. Para o meio ambiente, foram previstos a criação de reservas florestais, instalação de postos de controle e fortalecimento da estrutura já existente. Para a proteção das comunidades indígenas, as ações indicaram a

[254] O POLONOROESTE é, sem dúvida, o primeiro programa da SUDECO em que aparece o conceito de *qualidade de vida.* Até então, o que se propunha era o assentamento dos colonos, a introdução de “melhorias urbanas”, como: água, arruamento, construção de prédios públicos, construção de escolas; isso tudo atrelado a idéia de “distribuição de renda”. O POLONOROESTE previa a construção de escolas, hospitais (não para melhorias urbanas), mas apresentava também uma proposta de educação ambiental, por exemplo, em que estavam incluídos os cuidados com a saúde, a higiene e a lida com a natureza e com a terra. Matizes discursivas que, por terem sido elaboradas apenas para efeito do financiamento, perderam-se nas ações de infra-estrutura a que a Superintendência estava acostumada.

demarcação das reservas e a implantação de projetos de educação, saúde e técnicas agrícolas para algo em torno de 20 comunidades – mais ou menos 6.000 índios.[255]

**Quadro 11**
**POLONOROESTE: Programação 1981/1985**

Cr$ milhões/US$ milhões

| PROJETOS | BIRD | NACIONAL | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Preservação do sistema ecológico | 1.048,6 (US$169.462,64) | 2.128,9 (US$344.048,27) | 3.177,5 (513.510,91) |
| Pesquisa ecológica | 618,6 (US$99.971,00) | 1.255,8 (US$202.947,92) | 1.874,4 (US$302.918,91) |
| Regularização fundiária | 1.084,4 (US$175.248,22) | 3.286,1 (US$531.061,59) | 2.201,7 (US$355.813,37) |
| Estudos de solos em novas áreas de colonização | 34,5 (US$5.575,49) | 69,9 (US$11.296,43) | 104,4 (US$16.871,92) |
| Coordenação, monitoria, avaliação e estudos | 844,7 (US$136.510,67) | 1.715,0 (US$277.158,52) | 2.559,7 (US$413.669,20) |
| Apoio às comunidades indígenas | - | 4.351,0 (US$703.158,45) | 4.351,0 (US$703.158,45) |
| Colonização de novas áreas em Mato Grosso e Rondônia | 10.903,3 (US$1.762.065,62) | 20.249,1 (US$3.272.426,05) | 31.152,4 (US$5.034.491,67) |
| Desenvolvimento rural integrado de Mato Grosso | 4.676,0 (US$755.681,20) | 9.076,9 (US$1.466.903,91) | 13.752,9 (2.222.585,12) |
| Construção e consolidação de estradas vicinais | 2.656,8 (US$429.361,38) | 5.443,2 (US$879.667,22) | 8.100,00 (US$1.309.028,60) |
| Reconstrução e pavimentação da rodovia Cuiabá-Porto Velho | 30.684,0 (US$4.958.794,27) | 56.984,7 (US$9.209.210,13) | 87.668,7 (US$14.168.004,40) |

Fonte: MINTER/SUDECO. (1982 a)
Obs: Os projetos e recursos específicos de Rondônia não foram demonstrados.
Obs1: Cotação dólar média/ano de 1985 = US$6.187,794521.
Obs2: Mesma efetuada no Quadro 03 da p.112.

No discurso do Sr. Aguinaldo Lélis está evidente que a reconstrução e pavimentação da rodovia foi altamente depredatória, apesar de o programa apresentar, de pronto, essa preocupação.

Incorporando discursos de preservação ambiental e de direitos humanos já ecoados na Europa e nos EUA, desde a década anterior, os tecnocratas do planejamento regional vão aprendendo a formular projetos para contar com recursos internacionais. Esse parece ser, exatamente, o caso em evidência.

Em função disso, pudemos detectar no discurso de avaliação da Missão do Banco Mundial, para efetuação dos contratos, bem como nos textos do POLONOROESTE, alguns dos *conceitos novos* a que o Sr. Aguinaldo Lélis faz referência. A questão fundiária conflituosa, por exemplo, é um deles, e começa a aparecer, desde 1981, em toda a literatura

[255] MINTER/SUDECO. *POLONOROESTE*, 1982b, p. 39-42.

da SUDECO e nas avaliações contratadas, principalmente a Fundação João Pinheiro e a Universidade de Brasília.

O discurso da SUDECO, inclusive, em simbiose com o discurso do Governo Figueiredo, apontou a necessidade de corrigir as distorções da estrutura fundiária, principalmente no Oeste brasileiro, promovendo a fixação do homem no campo, o que, até então, reconheciam que não tinha sido realizada a contento. Boa parte dos migrantes, principalmente aqueles que vieram do Sul, foram vendendo suas terras e saindo em busca de outras, em áreas de expansão. Um verdadeiro processo de especulação deu-se no Norte e Noroeste de Mato Grosso. Na medida em que a infra-estrutura ia sendo incorporada, agregava valor à terra que era vendida, em grande parte, para outros colonos ou, ainda, para proprietários vizinhos. Essa análise, contudo, não invalida o fato de que muitas famílias abandonaram as terras por não terem nenhuma condição de permanência, em decorrência da falta de assistência, da pobreza dos solos e, muitas vezes, por causa de violentas pressões de grileiros, posseiros e ataques constantes, principalmente pelos indígenas.

A preocupação fundiária e as políticas de migrações internas que foram implantadas nesse Programa têm portanto, uma raiz comum. É a incorporação da idéia de "Reforma Agrária", já resultado de conflitos na própria Amazônia e que se torna uma questão política e social, que encontra eco na sociedade brasileira, agora de "livre pensamento".

A realidade de conflitos existentes apresentada alimenta algumas propostas de ações, como a de apoio a formação de cooperativas e formas associativas de colonização - uma versão ampliada do "capitalismo social" ou "neocapitalismo"- visando agilizar, baratear e maximizar a atração de colonos para ocupar e produzir alimentos. As cooperativas já eram bem conhecidas dos migrantes do Sul do País, onde o "boom" da agricultura moderna, basicamente soja e trigo, já iniciara em meados do século, e promovera uma reorganização na produção agrícola, na situação fundiária e na vida do agricultor gaúcho. Esse processo de monocultura ocorre primeiro no Rio Grande do Sul e, posteriormente, nos anos setenta e oitenta, atinge áreas consolidadas como o norte do Paraná e o sul do *espaço mato-grossense*. Esse modelo associativo integrava a

participação, com cotas, dos produtores que, através da cooperativa, armazenavam e comercializavam os grãos, além de se capitalizarem com os possíveis lucros da empresa.[256]

No bojo dessa discussão fundiária estaria também, a preocupação com a demarcação das terras indígenas, aliás uma preocupação com a necessidade de titulação (para índios, colonizadoras e colonos) no sentido de amenizar conflitos de terras, já instalados. Pelo que constatamos nos próprios textos da SUDECO, pelo agravamento da questão agrária nos últimos anos, boa parte dos conflitos se acirraram com a titulação de terras, que desconsiderou a realidade vivida.

Segundo Pina (1982, s/p) :

> *No âmbito da política social do MINTER, a expansão da fronteira agrícola é uma das principais alternativas para a absorção do excedente rural, permitindo uma melhor distribuição da população, além de contribuir para a dinamização da economia nacional.*[257]

Essa política de "fronteira" dos anos de 1980/85, estava centrada no avanço da agricultura sobre áreas que eram consideradas vazias do ponto de vista de titulação e/ou de ocupação pela pecuária tradicional, que vai sendo "empurrada para o Norte" - e em grande parte, ainda, incorporada por grandes empresas agropecuárias, só interessadas em desmatar, plantar pastagens e "soltar alguns bois" para garantir os incentivos fiscais do FINAM.[258]

O avanço da agricultura no Noroeste mato-grossense tem alguns condicionantes diferentes de Rondônia, por exemplo, que é a outra Unidade da Federação que faz parte do Programa; tratava-se de uma política de ampliação da produção para exportação, associada a uma política de absorção de agricultores do Sul do País, que tinham pequenos lotes, em suas áreas de origem, e que viriam e implementariam a produção agrícola moderna, obviamente em áreas maiores.

Essa era uma área que, pela própria construção da BR-364, com recursos do POLAMAZÔNIA, já havia fomentado ocupação, na década passada. Destarte, o que justificaria novo apoio migratório, além da pavimentação da rodovia, foram dados do IBDF analisados pela SUDECO, segundo os quais, em 1979, em termos percentuais, o

---

[256] Os relatórios do POLAMAZÔNIA, nos primeiros anos da década de oitenta atestam que havia também disposição de recursos para instrumentalização de cooperativas e associações de produtores com tratores, colheitadeiras, secadores, máquina etc. Tudo coletivo. Uma forma de racionalização dos parcos recursos a que submeteu-se, após 1981.

[257] Pina, R. P. *A SUDECO e a Amazônia Legal do Centro-Oeste*. Cuiabá : MINTER/SUDECO, 1982.

[258] Ver Oliveira, A.U. (1987).

Mato Grosso tinha desmatado apenas 3,2% de sua superfície total que era de 881.001 km². Contrariando essa versão, Passos (2000, p.67), utilizando-se da análise de fotos de satélite demonstra que, em 1975, essa área de desmate atingia 1,7% da superfície de Mato Grosso; em 1980, já eram 6%, em 1990, eram 10,5%. A diferença de quase 100% entre os dados do IBDF de 1979 e do autor, referente a 1980 é muito grande para que tenha ocorrido em um ano. O mais provável é que os dados do IBDF, em que a SUDECO se baseou para fazer a análise, subestimaram os desflorestamentos ilegais, considerando apenas aqueles que tinham autorização.

Nesse sentido, os técnicos da SUDECO sentiam-se à vontade para formular um discurso ambientalista racional. É o que se observa no discurso de Pina (1982):

> *(...) a SUDECO tem-se preocupado com o aprimoramento dos conhecimentos da sua área de atuação, principalmente no que diz respeito às técnicas de preservação do meio ambiente, ao ritmo das derrubadas, às técnicas de manejo de solos, de florestas e de pastos.*

A necessidade de recursos internacionais para fomentar os elevados investimentos em infra-estrutura, que a iniciativa privada de capital nacional e multinacional ainda requeria, se por um lado, conduziu para algumas preocupações sócio-ambientais no nível discursivo, alterando, inclusive matizes teóricas, como a de pólos de desenvolvimento, chegando agora a falar em "região-programa", numa advertência de que a região deveria ser pensada no todo, integrando ações e consolidando ao invés de núcleos urbanos, as agrovilas (para permanência do homem no campo), por outro lado, os próprios conceitos e preocupações sócio-ambientais do Banco Mundial realizavam-se na consolidação de "Reservas" - inclusive, para os índios - e da propriedade privada.

É clara alusão contemplativa para garantir, às gerações futuras, um pouco do que existia em termos de natureza natural, por um lado e, por outro lado carrega a perspectiva de garantir reservas de "riquezas" para exploração futura. O Banco Mundial e a OEA foram instituições que se voltaram para países como o Brasil, com amplos e desconhecidos espaços "naturais"- do ponto de vista do domínio da ciência -, endividados, e que precisavam atrair empréstimos, para fomentar estudos e projetos de desenvolvimento.

No âmbito da co-participação com o BIRD, a SUDECO ficou sob o monitoramento das Missões de acompanhamento. Um trabalho, para os técnicos da

SUDECO e agentes executores, extremamente difícil[259] pela característica diferenciada de acompanhamento e fiscalização que o Banco exercia, através das Missões de Avaliação do Projeto. Considerem-se esses depoimentos:

> *(...)o POLONOROESTE (...) em relação ao POLAMAZÔNIA que foi antes, todas aquelas áreas no extremo de Mato Grosso (...) eram áreas de abertura, então ali o Estado (...) primeiro foi feito praticamente só com recurso do Tesouro Nacional, o POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO (...) e aí é que entrou os recursos do Banco Mundial e o nível de exigência é muito maior, então aqui no POLAMAZÔNIA a gente implantava melhorias urbanas, fizemos muitas melhorias urbanas, o POLONOROESTE cortou tudo, eram agrovilas. Então o que ele fez? Ele fez o asfalto e fez uma malha viária vicinal chegando toda na BR, então, algumas dessas estradas vicinais, foram algumas das antigas picadas do INCRA. O INCRA no processo de colonização abria aquelas picadas e então dizia para o pessoal, (...) levava, chegava lá na frente do lote, aquela matona densa e dizia :"___ Seu lote vai dessa estaca, até essa aqui. Passar bem!". Deixava o sujeito lá com um machado e a família. Então, algumas dessas picadas viraram estradas dentro do POLONOROESTE, aí veio consolidando (...) o POLONOROESTE veio fazendo o que? Implantando a linha dorsal e a espinha de peixe, aí foi consolidando.* (grifo nosso)

> *(...) o POLONOROESTE (...) foi um Programa com características de gestão inovadora, com implicações de ordem estrutural com seus financiadores, exigindo em contrapartida um maior rigor da prestação de contas e de resultados, também.*

Os dizeres, na seqüência, do Sr. Aguinaldo Lélis e Sr. José Rangel Farias Neto confirmam a submissão da SUDECO. Os recursos eram liberados por partes e, a cada fase de execução, uma Missão vinha para fiscalizar as realizações. Analisando um relatório da Missão (1990), foi possível perceber o descompasso entre o pensamento implícito na fala do ex-funcionário e o relatório da Missão. Apenas em um ponto há concordância: o que o POLONOROESTE fez foi a rodovia.

Para a SUDECO, verificamos em vários textos e documentos, bem como na fala de todos os entrevistados, o Programa foi elaborado para viabilizar a BR-364. Assim como outros programas, a SUDECO era acostumada a *"entregar e acabou"*[260] . Nesse, era preciso acompanhar, resolver problemas gerados. Não era a perspectiva de planejamento centralizado a que estavam acostumados – cumpriam os macroprojetos e as macroações

---

[259] Como pudemos verificar em transcrição de reunião realizada em 17/08/87. MINTER/SUDECO. "Reunião de análise e retrospectiva e prospectiva". POLONOROESTE, 17/08/1987. (15 horas)

[260] Trecho do texto transcrito da Reunião citada.

definidas, *a priori* pela SEPLAN/PR, onde, inclusive, o POLONOROESTE é planejado e introduzido no III PND e no III PLADESCO, dentro da *estratégia espacial de integração sócio-econômica*.

O "novo" direcionamento a ser dado pelo caráter do Contrato com o Banco Mundial estava atrelado a um discurso de desenvolvimento que envolvesse soluções para a pobreza, a partir da geração de riquezas[261] e fomento à colonização (o que não destoa do discurso do projeto desenvolvimentista, ainda em pauta) e ao meio ambiente (que precisa ser utilizado com técnicas de conservação como o reflorestamento; a palavra de ordem).

Em vários discursos, René Pompêo de Pina, na época o superintendente da SUDECO, apontou que a construção da BR-364 teria trazido a preocupação com a depredação do meio ambiente, com a invasão das reservas indígenas e outras conseqüências advindas desta ocupação espontânea. Pelo que constatamos, através da transcrição da "Reunião de análises e retrospectiva do POLONOROESTE" - de Agosto de 1987 -, essa preocupação é procedente. Lá está o reconhecimento que de 1981 a 1984 foi o *boom das infra-estruturas* . A vinda da Missão de Acompanhamento, em novembro de 1984, observou o não-cumprimento com as cláusulas acerca das reservas e parques florestais e demarcação das terras indígenas.[262] A SUDECO foi punida com seis meses de suspensão de recursos e teve que aguardar até a posse do Presidente Sarney, em Janeiro de 1985, para reiniciar as negociações com o Banco.

Alguns indicativos podem ser tirados desse episódio, dentre eles, o de que a vivência de um planejamento centralizador não oferecia *know-how* para trabalhar uma proposta de planejamento integrado; além disso, historicamente para a SUDECO, as prioridades eram sempre os setores de infra-estrutura; quanto aos outros subprogramas, em geral, executava-se o que o recurso enviado permitia (quando sobrava). Assim, a política da SUDECO sempre foi a de acompanhar o desempenho da construção de rodovias, porém sem qualquer preocupação com impactos sócio-ambientais. A rodovia sempre foi para os Programas da SUDECO, prioridade primeira. Uma prática que não condizia com as novas formulações teórico-práticas exigidas no POLONOROESTE.

---

[261] Essa é uma idéia que encontrará ressonância no discurso do Poder Executivo: *Nosso propósito é obtermos, em todo o período de 1979 a 1985, um expressivo aumento da renda real "per capita". Nem o nosso desenvolvimento será justo se não conseguirmos sanar ou pelo menos diminuir significativamente, as desigualdades existentes entre as regiões e entre as pessoas. (*João Baptista de Figueiredo). In: MINTER/SUDECO. *Centro-Oeste: a Nova Fronteira. Um painel de informações.* Brasília, 1981c.

[262] Tratava-se da demarcação das áreas indígenas de Nambiquara, Zorós e Igarapé Lurdes.

O Programa teria encerrado seu último ano de recurso em 1986, em uma avaliação extremamente pessimista com relação à "saúde financeira", já que não conseguira, por inoperância dos executores dos projetos, cumprir com as metas e gastar os recursos depositados - que se não fossem utilizados até Março do ano seguinte, seriam esterilizados. Mas, em Julho de 1987, quando da entrada no novo superintendente Sr. Ramez Tebet, o próprio Banco Mundial proporia negociação para um outro Projeto, que a SUDECO chamaria de POLONOROESTE II e que Lélis faz referência em sua fala – o PLANAFLORA.

## 4.5 – A SUDECO e o POLONOROESTE na visão da "Missão" do BIRD

Apesar de toda a propaganda formulada acerca do POLONOROESTE, como o maior programa de desenvolvimento rural integrado já intentado no Brasil, face à construção da BR-364 e de mais 3000 km de estradas vicinais, a realização da programação do POLONOROESTE, desde o início, foi analisada, tanto pela SUDECO, quanto pelos técnicos do Banco Mundial, como um desafio difícil de ser enfrentado.

No dizer desses "missionários", o maior obstáculo enfrentado foi mesmo o encaminhamento dado ao planejamento elaborado: a sua execução provocou exatamente os problemas e danos que deveriam ser evitados e que serviam de baluarte de argumentação do Programa, quais sejam os seus aspectos sócio-ambientais. Assim confidenciam:

> *Para alcançar o desenvolvimento harmônico da região, o Programa previa a existência de ações em pesquisa e extensão rural, saúde e educação, crédito rural, organização de produtores e comercialização da produção. Também deveriam ser realizadas a delimitação e a demarcação de áreas indígenas, bem como a preservação das reservas florestais. No final de 1984(...) uma série de problemas foi detectada na execução de diversos componentes(...) Embora os investimentos complementares à pavimentação da rodovia BR-364 tivessem sido previstos para proporcionar a exploração ordenada da região, o que se constatou foi que o desmatamento da floresta atingiu níveis drásticos, as*

> *áreas indígenas e as áreas de preservação foram invadidas e a malária e outras doenças tropicais atingiram níveis alarmantes.*[263]

Em 1986, em um parecer técnico elaborado pela FAO, a pedido do Banco Mundial e realizado através de um Programa de Cooperação, propor-se-ia que, diante dos problemas levantados, fosse realizado um trabalho de cooperação técnica, por especialistas de reconhecida competência e capacidade e com experiências em programas de desenvolvimento similares, abordando basicamente aqueles componentes para os quais o POLONOROESTE não teria conseguido atingir êxito. Nesse sentido, a SUDECO passou a tomar as providências, visando formar esse grupo de trabalho. O projeto previa a presença de 13 peritos nacionais e estrangeiros, sediados em Porto Velho e Brasília.

A própria participação da SUDECO nessa busca de peritos, por sinal muito difícil, por motivos que variaram tanto da aprovação da FAO, com relação às qualidades de possíveis candidatos, como sobretudo pela dificuldade de encontrar pessoal disponível para deslocar-se para Porto Velho, demonstra, no nosso entender, desprestígio quanto a sua capacidade de realizar o trabalho. Assim, pelo que indica o relatório da Missão, a equipe não foi construída na forma idealizada; ao que parece, entenderiam que a própria SUDECO não discutira o conteúdo desse projeto, que deveria, além do diagnóstico de todos os setores em que o POLONOROESTE falhou, formular os programas para "resolver" os problemas criados, que vieram a chamar-se PLANAFLORA, para ser implantado em Rondônia e PRODEAGRO, para o Mato Grosso.[264]

Os problemas, contudo, não inviabilizaram diagnósticos que indicaram que a implementação da política fundiária, na perspectiva da proteção ambiental e florestal, apontada pelo Programa, deveria ter sido definida a partir do zoneamento agroecológico, o que é contrário aos enquadramentos retangulares realizados pelo INCRA e pelas colonizadoras particulares, que não separaram as áreas de solos mais frágeis, inadequados para agricultura, portanto, potencialmente de preservação. Eis o que diz a Missão (FAO, 1990, p.26):

> *A despeito da gravidade da questão ambiental na Amazônia e da importância das propostas assinaladas, a Missão não encontrou evidências de que as mesmas tenham sido objeto de debates aprofundados pelo corpo técnico do Programa. Por conseguinte,*

---

[263] FAO. *Relatório da Missão de avaliação do Projeto BRA/87/037. Cooperação técnica na implementação do Programa Integrado de Desenvolvimento – POLONOROESTE.* Brasília, Jan./1990, s/p. (Doc. confidencial)

[264] Esses foram programas colocados em ação, com financiamento externo, depois da extinção da SUDECO.

> *como reconhece a própria equipe (...) as mesmas não chegaram a ser implementadas.*

Obviamente, ainda que não explícita, por não ter sido mencionada diretamente, essa crítica é para a SUDECO e evidencia-se melhor (FAO, 1990, p.32) :

> *(...) o planejamento - nos níveis regional, estadual e local -, além de ser um objetivo específico prioritário a ser perseguido em todos os segmentos do Projeto, era também um pressuposto para o bom desempenho deste. Mas, como isso seria possível, se o próprio organismo regional incumbido da execução do Programa praticamente não dispunha de capacidade para planejar suas ações ? (...) De outro lado, essa marca tecnocrática que ainda permeia o sistema de planejamento(...) foi uma força contrária às pretensões do Projeto de promover um planejamento que contasse com efetiva participação das comunidades-alvo do Programa, mormente os produtores rurais e as comunidades indígenas.*

A análise supra aponta a SUDECO como um órgão planejador, cuja capacidade planificadora seria insuficiente e que, na análise seqüencial da avaliação realizada pela Missão, seria um indicador de *clientelismo das elites políticas no âmbito dos Estados.* (FAO, 1990, p.32)

É procedente a análise/denúncia de clientelismo, ocorrência que se deu, também em outros programas, conforme outros relatos. Na verdade, as decisões sobre *o que* realizar, *onde* e *para quem*, na medida em que o planejamento impõe regras para a alocação dos recursos, estabelecem controles para a sua aplicação, o que em grande parte beneficia alguns, em especial. Todos os programas da SUDECO tiveram essa característica; entre uma das causas pode-se afirmar que estiveram sempre a reboque de iniciativas externas à Superintendência, normalmente capitaneadas pela iniciativa privada nacional ou estrangeira. O que, pudemos constatar, não era concebido como problema pelos seus funcionários e superintendentes: era *Progresso*. Veja-se a fala do Sr. José Rangel Farias Neto:

> *(...) o próprio René Pompêo de Pina dizia o seguinte: ___ Nós, aqui vamos a reboque da iniciativa privada. (...) As ações governamentais no Centro-Oeste, têm uma coisa curiosa. Elas vão a reboque. O sujeito (...), a soja vai, como o Canarana foi, por exemplo,(...) os gaúchos vieram de Tenente Portela no início da década de 70, foram para Barra do Garças, não tinha nada. Os goianos diziam (...). "___ Esses gaúchos vão morrer de fome e de sede, porque não tem nada, só o cerrado bruto!" E eles foram, abriram, chegaram a ter uma participação importante na produção de arroz, começaram com arroz, naquela época, e é um exemplo típico, o governo foi atrás ... depois é (...) abrindo*

> *estrada (...) os gaúchos de Tenente Portela que fundaram Canarana é clássico. ( ...) Tinha que abrir picadas no cerrado (...) e eles foram e a infra-estrutura foi atrás, então, isso marcou todo um comportamento de intervenção, tanto da iniciativa privada, quanto do governo.*

O papel desses técnicos que trabalham para o Banco Mundial, antes de mais nada, é defender os investimentos do Banco; têm, portanto, a função de opinar sobre financiamentos ou não de projetos e programas. É fácil imaginar a não-disposição do Banco Mundial de atuar junto a um órgão de planejamento considerado incompetente para realizar as políticas de interesses dos seus associados. Talvez esse seja também elemento importante para compreender a extinção da SUDECO e a implementação do PLANAFLORA e do PRODEAGRO, somente depois de 1992, quando a Superintendência estava devidamente extinta.

Certamente, as críticas realizadas pelos técnicos são bem fundamentadas. Eles demonstram compreender que o Poder Executivo imprimiu um projeto de desenvolvimento – "Brasil-Potência" – calcado em *uma* racionalização das ações, que era parte do bloco ideológico de sustentação do governo militar, em que o planejamento assumia ares de baluarte da neutralidade e da desideologização da sociedade, da integração do mercado nacional e das políticas de *(des)organização espacial.* [265] Para isso, era concentrador e centralizador.

O fato é que a perspectiva dos organismos internacionais, mais do que uma preocupação ecológica ou humana, estava calcada no controle de reservas de riquezas futuras que passariam a ter, inclusive, porque emprestavam dinheiro a quem não poderia pagar – um Brasil que, em 1984, já devia US$ 100 bilhões. "Um desperdício de riquezas", foi mesmo o que o Banco Mundial e a FAO viram acontecer sob o comando da SUDECO, no caso do POLONOROESTE.

---

[265] *Organização espacial* é um conceito utilizado pela SUDECO para expressar a sua estratégia de intervenção no território. Estamos utilizando-o aqui, com duplo sentido, para expressar a dualidade presente na intervenção, na medida em que, de fato, as ações programadas alteram as configurações espaciais, com a incorporação de novas infra-estruturas e configuração de novos fluxos – produção do novo no velho - , novas formas de produção na agropecuária, com a introdução dos insumos na agricultura, agora, agroindustrial, o melhoramento da pecuária, a concentração da população nas cidades, enfim. Contudo, mantém-se e agudiza-se a relação social de trabalho que é própria da sociedade capitalista de produção: a modernização das funções no campo, ao mesmo tempo em que imprimiu o êxodo rural, ampliou o trabalho assalariado nas áreas rurais.

# 5- OS LIMITES DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA : a contrapartida da *Região Solução*

*Quem quer comprar ?!*

A penúltima década do século XX foi de mudanças institucionais, já iniciadas no último governo militar, que culminariam com a eleição indireta para a Presidência da República, em 1984, elegendo os civis – Tancredo Neves e José Sarney – após 20 anos de regime militar.

A política de sustentação da moeda estadunidense, à partir de 1979, se deu às custas de juros altos, atingindo diretamente Países devedores, como o Brasil, instalando-se uma profunda crise e a reavaliação das políticas econômicas e, obviamente, das políticas regionais.

De 1979 a 1984, no último governo militar, viveremos um período de recessão e uma fase de acertos entre as novas perspectivas de sociedade fomentadas nos movimentos sociais e a intensificação da crise econômica. Um processo que levou o País às urnas, para escolher seus governadores em 1982, ano em que a balança comercial "não fechou" e, em 1983, ao FMI após a decretação de moratória do México. Entre as medidas de impacto estão a desaceleração da demanda interna, dentro da avaliação de que, para controlar a inflação, seria preciso comprar menos e diminuir os gastos do governo - "apertar o cinto"- e estimular as exportações para promover os superávits da balança comercial, garantindo o pagamento dos juros da dívida. Internamente, significou medidas econômicas austeras e de contração, elevando a taxa de juros interna para níveis superiores aos internacionais, buscando atrair recursos externos, em forma de empréstimos. Essas foram discussões, inclusive, que ocorreram internamente na SUDECO, com o MINTER e externalizaram-se na forma dos "Encontros do Centro-Oeste", em que participavam alguns convidados, basicamente executivos e empresários do sistema financeiro e de negócios, nacionais e estrangeiros.

Ter-se-á, pois, na primeira metade dos anos oitenta, desaquecimento do mercado interno e dos investimentos, apresentando PIB decrescente desde 1981. Todo esse choque vai atingir a economia, mais diretamente a indústria de bens de capital, mas também atinge as indústrias de bens duráveis e não-duráveis.

Segundo Cano (1995, p.402), a crise dos anos de 1980 parece ter afetado mais a economia de São Paulo, aumentando a desconcentração muito mais pelas crescentes quedas da produção paulista do que por *maiores altas na produção periférica*, constituindo talvez uma *desconcentração de caráter "estatístico"*.

A despeito da queda da produção paulista, concordamos com Guimarães Neto, (1995, p.381) quando avalia que *a crise alcançou diferentemente as regiões*, sendo que, no Centro-Oeste, as transformações na produção agropecuária virão fomentar uma dinâmica nova, a partir da introdução de plantas industriais que vêm consolidar complexos agroindustriais em áreas já integradas, como são os casos de Campo Grande/Dourados (MS) e Cuiabá/Rondonópolis/Várzea Grande (MT), o que acontece somente na segunda metade da década.

No dizer de Leme (1999, p.7), a região Centro-Oeste apresentava, na contramão da crise de investimentos, de alta inflação, de dívida externa, instaladas no País, crescimento em sua economia. Eis o que afirma,

> *(...) O crescimento nos anos 80, em grande medida, ocorreu em descompasso com a pífia performance da economia nacional, e somente ao final da década a economia centro-oestina ficou mais sujeita aos percalços da economia nacional, chegando a apresentar alguns sinais de perda de dinamismo.*

No *espaço mato-grossense* e na região Centro-Oeste, "especializados" na produção agropecuária, houve crescimento interno durante os anos 80.[266] Mais que isso, a nova década trouxe a consolidação, pela expansão horizontal, do processo de modernização[267] da agricultura e da pecuária, que veio no bojo da política dos Programas Especiais, agregando novas e antigas áreas ao sistema produtivo conduzido pelos complexos agroindustriais[268], que passarão a ser introduzidos nos Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, mais intensamente pós-1985.

Assim, o *espaço mato-grossense* define também suas funções. Os novos Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, incorporados ao mercado nacional como fornecedores de matéria-prima e alimentos, mantêm essa posição. No Mato Grosso do Sul ter-se-ão produtos como a soja e a carne, cada vez mais, a serem beneficiados internamente.

---

[266] Ver Guimarães Neto (1995).

[267] No sentido de modernização agrária, que seria a interação entre industrialização do campo e a agroindustrialização.

[268] *O CAI é uma unidade de análise na qual a agricultura se vincula com a indústria de dupla maneira: com a indústria de máquinas e insumos que tem na agricultura seu mercado e com a indústria*

Segundo Silva (2000, p.164) :

> *Somente a partir da segunda metade dos anos 80 e principalmente no começo da década de 90 foi que teve início a instalação das primeiras unidades agroindustriais (fábricas de óleo de soja e abatedouros de frangos e suínos) na região, demarcando o aprofundamento da estruturação dos interesses agroindustriais no espaço regional.*

Souza (1995), quando versa sobre o Distrito Industrial de Dourados (DID), confirma a predominância do setor agroindustrial, sendo que apenas em 1986 foram instaladas as primeiras unidades – Cormasul Indústria e Comércio de Couros e a Dourasebo Agroindustrial. O DID ainda receberia, em 1989, a Copaza – Indústria de Óleos Vegetais Ltda, instalada em Campo Grande desde de 1985, e pertencente ao Grupo Zahran. Ela viria a ser arrendada pela Fatisul, que por sua vez, em 1996, foi arrendada para a Campo Oeste. Em 1990 viria também a Erva-Mate Pantanal.[269]

Em Dourados houve também indústrias que se instalaram fora dos limites do Distrito. É o caso da Ceval Alimentos S/A, em 1989.[270] Em Campo Grande, a CEVAL instalaria uma planta produtora de óleo bruto e refinado.

Em 1986, em Mato Grosso do Sul, haveria também a instalação da Júnior Indústria e Comércio de Óleos Vegetais Ltda; uma pequena indústria de óleo e farelo com esmagamento de 200 toneladas/dia, em Ponta Porã (MS). Várias outras agroindústrias serão instaladas, outras arrendadas durante o período de 1985 a 1991 (e até os dias atuais), em Campo Grande, Três Lagoas, Corumbá, Glória de Dourados, entre outras cidades.

No dizer de Castro & Fonseca (1995), teriam sido instalados 20 frigoríficos, 14 graxarias, 04 curtumes, 06 plantas esmagadoras de soja, além de 10 usinas de açúcar e álcool e algumas fábricas de fécula de mandioca em Mato Grosso do Sul. São dados que vêm reforçar a predominância da verticalização incentivada a partir da segunda metade da década de oitenta e que, em grande parte, apontam para a especialização grãos/carne, ainda que tenham sido minimizados, já em 1990, com a indicação de certa diversificação

---

*processadora/beneficiadora de matérias-primas agrícolas. A primeira pode ser designada de indústria para a agricultura e a segunda de agroindústria.* Müller (1989, p.89).

[269] Várias outras plantas industriais viriam a instalar-se no DID, em 1991, a Cooagri Abatedouro de Frangos, com sede em Campo Grande e capacidade de abate de 96.000 frangos/dia, que seria incorporada pela Avipal de Porto Alegre (RS), que tem atuação em vários ramos; em 1994, a Raça Nutrição Animal, produtora de farelo de soja.

[270] Essa unidade da Ceval, em 1994, trocaria o abate de bovinos pelo de suínos, à partir da relação com produtores integrados.

agroindustrial, predominante no ramo industrial sul-mato-grossense, conforme podemos observar no Quadro nº12.

**Quadro 12**

**Participação dos diferentes setores nas amostras de ICMS e FIBGE**

**%**

| | 1985 | | 1990 | |
|---|---|---|---|---|
| SETORES | MS | MT | MS | MT |
| Derivados de soja | 16 | --- | 33 | 49 |
| Frigorífico bovinos | 75 | --- | 45 | 30 |
| Soja em grãos | -- | --- | -- | 7 |
| Álcool e derivados de cana | 9 | --- | 5,3 | 6 |
| Café | --- | --- | 4,9 | 4 |
| Demais setores | --- | --- | 9 | 2 |

Fonte : Castro & Fonseca (1995, p.75).
Obs. : A percentagem é referente a arrecadação e demonstra a concentração no setor agroindustrial voltado para grãos/carne.

Em Mato Grosso, também foi possível verificar a realização da política agroindustrial, tanto na sua versão de *commodities*, grandes empresas com tradição mercantil no ramo de cereais, principalmente, quanto algumas plantas industriais no ramo de carne, como a Sadia Oeste S/A, em Várzea Grande – única agroindústria instalada, em 1985, em Mato Grosso, pelos dados do ICMS -, mas que vão instalar-se, principalmente no final da década.

O setor de *commodities* era controlado basicamente pelas empresas de capital estrangeiro, como a Cargill Agrícola S/A e a Sanbra (Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro), ou ainda a Indústria Gessy Lever Ltda e a Mitsui Agrícola S/A, que se interessavam em instalar seus "secadores" no cerrado brasileiro, próximos às áreas produtoras e que teriam os grãos vendidos para Paraná e São Paulo, principalmente, onde se transformariam em óleo, farelo, ou ainda, seriam exportados para outros países.

Da mesma forma que ocorre em Mato Grosso do Sul, alguns conglomerados industriais transferem suas unidades fabris – beneficiamento de grãos e atividades integradas de criação e abate de pequenos animais – para o Mato Grosso, o que ocorreria a partir de 1991. É o caso da Sadia Mato Grosso S/A (refino de óleo); a Sudaniza Cia Indústria de Alimentos (refino de óleo); a Ceval Centro-Oeste S/A (óleo de soja e carne

bovina); Sadia Oeste S/A Indústria e Comércio (carne bovina e abate de frangos); Olvepar Óleos Vegetais Paraná S/A Indústria e Comércio, entre outras.

Observa-se também, a implantação de usinas de produção de álcool de cana-de-açúcar e mandioca, contudo essas são ações que estiveram diretamente ligadas ao Ministério de Minas e Energia e ao Pró-Álcool - um programa que apoiou pesquisas e a produção subsidiada do álcool, bem como a indústria de automóveis brasileira, que colocou o carro à álcool no mercado -, não havendo, portanto, direta ligação com os Programas Especiais, ou mesmo com a SUDECO.

Se a política de apoio ao desenvolvimento agroenergético era uma das prioridades apontadas no III PND, a SUDECO não incorporou discussões nem ações nesse sentido. No *espaço mato-grossense*, a crise do petróleo e a política agroenergética fomentaram uma demanda por áreas produtoras de cana-de.açúcar e mandioca que antes eram ocupadas, em grande parte, pela pecuária extensiva e pela agricultura de subsistência (principalmente no norte). Assim, ter-se-á a instalação de destilarias em Luciara (MT), em Cáceres (MT), em Rio Brilhante (MS), em Nova Alvorada do Sul (MS), entre outras. Em 1983, Mato Grosso do Sul, por exemplo, já contava com nove usinas instaladas e lugar garantido no ranking de produtores de cana no País.

Essa atividade econômica teria provocado críticas, desde a criação do Pró-Álcool, da parte de pesquisadores das universidades e de ambientalistas, principalmente no que diz respeito à localização das indústrias – consideradas altamente poluidoras – na bacia do rio Paraguai, haja vista que seria o Complexo do Pantanal o depositário dos dejetos dessa produção. Em Mato Grosso do Sul, os apelos preservacionistas encontrariam eco no Governo Wilson Barbosa Martins (eleito em 1982), embalados, inclusive, pela classe empresarial de turismo, em consolidação, e voltada justamente para o Pantanal, como uma nova alternativa para o empresariado vinculado a esse setor. Foi proibida, desde 1983, a localização de usinas de álcool na bacia do rio Paraguai, incluindo a área do Pantanal conhecida como “Pantanal Sul”, o mesmo não ocorrendo com o Mato Grosso.

Uma Superintendência que assume, desde 1980, um discurso preservacionista e participativo, de planejamento, certamente deveria estar preocupada em estabelecer diretrizes para a ocupação das áreas plantadas, bem como para a implantação de unidades industriais poluidoras, ainda que se tenha que considerar a descentralização dos canais de decisão e de execução para os governos municipais e estaduais. Se a SUDECO se pretendia gestora do processo de planejamento regional, não atuou como tal.

Destarte, observa-se, nenhuma discussão foi realizada pela SUDECO nesse sentido até 1986, quando o PDRCO (Plano de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste) foi elaborado e trouxe uma avaliação de que *a capacidade de destilarias instaladas supera o consumo* (p.49), mas não produzia sequer para o consumo interno, de modo que, para suprir as necessidades internas e ainda exportar álcool, seria necessário ampliar a área plantada.

Assim, para a SUDECO, o papel conferido ao *espaço mato-grossense*, estava centrado, mesmo, na produção grãos/carne, pela valorização e avanço do capital, pela consolidação de relações de trabalho assalariado e pela penetração de lavouras agroindustriais. Sob esse prisma, cremos que os Programas Especiais cumpriram com seu papel. A ocupação territorial, a incorporação de equipamentos e infra-estrutura no *espaço mato-grossense* - energia, vias de circulação e transportes, telecomunicação, melhorias urbanas etc. -, e a integração dos mercados consumidores e produtores foram a maior contribuição desses Programas, em seu conjunto, à economia regional.

A orientação para *a exportação*, que vai até o final dessa década, embora seja mais intensa até 1984, empreendeu uma política ardorosa de *venda* da região. Era um chamado para os "empreendedores" do País e do mundo virem se instalar principalmente no setor de agroindústrias. Diz o Sr. José Rangel Farias Neto, em entrevista:

> *(...) o governo entendeu o seguinte, por que dar incentivo? Se ele fosse dar incentivo fiscal nos mesmos moldes da SUDAM e SUDENE, ninguém iria para o Nordeste nem para o Norte, ía para o Centro-Oeste, então é uma coisa até lógica, foi essa a (...) base de todo o planejamento, o marketing da SUDECO. Eu posso dizer com certeza porque foi eu que trabalhei com esse diagnóstico, fui responsável por esse diagnóstico, então como é que nós iríamos projetar a SUDECO (...) porque havia uma diferença muito grande entre SUDAM/SUDENE (...) que já eram conhecidas no mundo inteiro e a SUDECO (...) muita gente não sabia nem que ela existia e foi a partir daí que foi construído todo o marketing (...) Eu tenho a impressão que foi a 1ª experiência de marketing regional no Brasil, de vender uma região(...) Só que nós não vendemos a região como problema; por exemplo, você pode pegar o conteúdo da fala dos nordestinos, eu sou nordestino, eu estou falando porque estou falando da SUDENE e da SUDAM era um discurso de problema (...) sempre era um argumento problemático, enquanto que nós centralizamos o discurso da SUDECO(...) era um discurso afirmativo: "Oh! Você vem p´ra cá porque aqui tem terra boa, terra disponível, aqui nós podemos transformar em um grande celeiro agrícola do Brasil e até do Mundo e aqui é próximo dos grandes centros, aqui nós não temos seca, aqui nós não temos enchente,( ...) e aqui é que é a região solução!" Esse foi o marketing que colocou a SUDECO como agência de 1º nível,*

> *nivelou a SUDECO do ponto de vista de conceito, de conhecimento, com a SUDAM e a SUDENE. Isso foi justamente na minha época, (...) em oitenta, eu que fui o responsável por esse diagnóstico e pela formulação dessa política de comunicação social e de marketing e que eu registro como um dos primeiros casos (...) de marketing regional no Brasil, de vender uma região. Daí é que surgiu a "Nova Fronteira", que a Rede Globo de Televisão se associou conosco, fizemos vários seminários aqui em Brasília, fizemos seminários na região, trouxemos investidores( ...) de todas as partes do Brasil,( ...) de fora do Brasil (...).* (grifo nosso)

O discurso de "venda" da região, inicia-se com o slogan de *Nova Fronteira* e evolui para *Região Solução*, já em 1983, mas ganha maior intensidade com o novo superintendente Antônio Mendes Canale (1985/87), na gestão do então Presidente José Sarney.

Na perspectiva de *Nova Fronteira* alinham-se os discursos do Presidente João Figueiredo e de seu Ministro do Interior Mário Andreazza.[271] Tratava-se de "edificar" a idéia de distribuição da renda (e da terra) atrelada ao conceito de *Nova Fronteira*, que passa a ser utilizado, sobre uma outra face: a de (re)organização espacial do setor produtivo, que significou o aprofundamento das transformações na produção do setor agropecuário, que teriam iniciado pós-1975, mas que nos anos subsequentes, internalizariam, de forma quase plena, a matriz industrial em fase de superação nos países centrais – as agroindústrias –, principalmente no Sudeste e Sul do País.

Embora, como se viu, o III PND tenha promovido a descentralização do poder, na medida em que passa para os governos estaduais e suas respectivas secretarias a responsabilidade de estabelecer as prioridades e assumir os gastos, o Poder Público federal intervém, mantendo um processo de intensa "solidariedade" entre o capital privado (nacional ou estrangeiro) e o capital monopolista estatal, seja através de legislação de proteção do mercado, garantindo, apesar da crise, margem de lucro, através de políticas de crédito, ou, ainda, através da contratação de financiamento externo, direto ou como avalista.[272]

---

[271] *O Centro-Oeste, com sua extensão de várzeas e cerrados, rios e florestas, planícies e planalto, constitui fronteira aberta à ocupação de seus espaços pela nossa gente, cujo espírito empreendedor e força para o trabalho simbolizam a grandeza do nosso povo.* Ministro do Interior Mário Andreazza. In : MINTER/SUDECO (1981c, p.7).

[272] O Poder Público na década de oitenta, principalmente pós-ditadura, apesar de sua incapacidade de investimentos, mantém o papel de gestor da economia e da sociedade. Com toda a crise, foi uma década de muitas conquistas populares e direitos trabalhistas, muitos embates, passeatas, greves, enfim. Viveram-se, também muitos planos de estabilização e uma inflação que no início da década era 100% a.a e que, no seu

Muitos programas foram criados em todo o território nacional como: o PROAGRO – Programa de garantia da atividade agropecuária; PGPM – Programa de preços mínimos; PRONAZEM – Programa de armazenagem; PRÓ-ÁLCOOL – Programa nacional do álcool.; PROFIR – Programa de financiamento para aquisição de equipamentos de irrigação; PRONAGRI – Programa nacional de assistência à agroindústria.

Outros atuaram exclusivamente nas áreas estratégicas, quais sejam, a região Centro-Oeste e a Amazônia: PROBOR III – Programa de incentivo à produção da borracha natural; POLAMAZÔNIA (Programa de crédito); PRODECER II – Programa de cooperação nipo-brasileira para o desenvolvimento dos cerrados; PROVÁRZEAS- Programa de aproveitamento de várzeas irrigáveis; PAGRI – Programa de agroindústria; PRODAGRI – Programa de desenvolvimento agroindustrial; PROCAL – Programa nacional de calcário.

Pode-se ainda apontar vários fundos de financiamento, como o FUNDEC – Fundo de desenvolvimento de programas cooperativos ou comunitários de infra-estruturas rurais; FUNDEI – Fundo de desenvolvimento industrial (para MT); FDU – Fundo de desenvolvimento urbano e o próprio BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e fundos de incentivos fiscais, a que já fizemos referência, como o FINAM, exclusivo para a Amazônia Legal, inclusive o Mato Grosso; FISET, para as áreas de reflorestamento e o PRÓ-INDÚSTRIA, um programa de apoio à indústria sul-mato-grossense – alimentados com recursos, basicamente do Banco Mundial. [273]

No bojo da "solidariedade" apontada, seria possível a elaboração de séria crítica, por exemplo, à política de crédito agrícola implementada pelo slogan *"plante que o João garante"*, para incentivar a produção de grãos, até mesmo para atender à demanda que as esmagadoras de soja e indústrias de óleo instaladas no Brasil exigiam. A *"garantia do João"* iria, desde o mercado garantido, com preço subsidiado, se fosse preciso, até o

---

final alcançou 1.783% a.a, em uma situação de total instabilidade, fator, inclusive que alimentava uma economia rentista, inflacionária e controlada, a duras penas, pelos reajustes de preços e salários.

[273] O Brasil é o maior tomador do Programa de Ação Especial criado pelo Banco Mundial, em janeiro de 1983, com suporte de recursos para auxílio aos "Países em desenvolvimento". São recursos setoriais para a agricultura, e para a indústria, ou ainda, para projetos de irrigação, que só nesse ano totalizaram US$ 1.123,5 milhões; isso sem falar nos recursos para energia, educação, saúde, urbanização, saneamento básico, financiamento ao desenvolvimento industrial. Em junho de 1984 o Brasil já contraíra 129 empréstimos, totalizando US$ 9.941,9 milhões. (...*) o Banco Mundial está tentando auxiliar o Brasil a aliviar seus atuais problemas financeiros externos, através de uma acelerada transferência de recursos, aliada ao suporte das importantes mudanças de políticas requeridas pelo programa de austeridade e necessários ao crescimento a*

perdão da dívida, para casos em que, comprovadamente, houvesse perda total – PROAGRO.[274] Muitas denúncias e desconfianças puderam ser geradas em torno desse programa em função das possibilidades de fraude e de supostos produtores, que embolsavam os recursos, não plantavam, conforme o programado, e utilizavam o dinheiro para construir mansões, comprar as camionetes e manter um padrão de vida elevado, obviamente que pagando as devidas propinas.

De qualquer forma, todos os programas criados, além da chamada programação espacial através dos Programas Especiais, comungados com as potencialidades a serem devidamente indicadas e exploradas, foram intensamente utilizados para vender a imagem da região Centro-Oeste para o capital nacional e internacional.

Nesse contexto, desde 1980, em conjunto com a Rede Globo de Televisão, a SUDECO promoveria Encontros para empresários, políticos, técnicos e banqueiros. Nesse sentido, nos reportaremos a dois desses encontros, no sentido de evidenciar essa estratégia de *marketing*.

Segundo o então superintendente René Pompêo de Pina (1981, p.8), o MINTER através da SUDECO, ao apoiar a iniciativa das Organizações Globo, tinha como objetivos :

> *a necessidade de divulgar o potencial econômico da Região Centro-Oeste; de se atrair investimento de capital em escala para o desenvolvimento da economia regional e a convicção de que o planejamento participativo, integração empresários-políticos-técnicos, é extremamente importante para a correção de falhas e como contribuição positiva para a formulação de adequada política de desenvolvimento regional.*

Da mesma forma, após o IV Encontro, em Cuiabá, em 1983, novamente o superintendente se pronuncia :

> *Até bem pouco tempo o Centro-Oeste brasileiro era conhecido como um vasto espaço vazio, sem atrativos econômicos, que gravitava em torno das regiões Sul e Sudeste. Hoje, a região se impõe nas decisões nacionais, principalmente como Nova*

---

*longo prazo e à redução da inflação.* Ver: "A ajuda do Banco Mundial". In : *Planejamento e Desenvolvimento*. ano 12, nº 88. Brasília, Out./1984, p.13-17.

[274] Em Mato Grosso do Sul, a frase "*Deu PROAGRO*" é utilizada em forma de zombaria para dizer que algo deu errado. Ainda hoje é uma referência, justamente a essa prática perversa, onde o tomador do empréstimo, em geral um grande proprietário, não precisava ter nenhuma preocupação com a lavoura, haja vista que, se produzisse ele teria preço e mercado garantido, senão, teria o perdão da dívida; isso em tese, já que o custo ficaria para a União. Isso é grave quando pensamos, inclusive que boa parte dos créditos foram bancados com poupança externa, a juros altíssimos, pós-1979.

> *Fronteira agrícola, onde os investimentos privados têm retorno seguro e imediato. A decisão de mudar esse quadro partiu do Ministro Mário Andreazza, diante do imperativo de melhor distribuição regional do desenvolvimento brasileiro. A resposta do Centro-Oeste está refletida no aumento da arrecadação do ICM, na expansão da área agrícola cultivada, na incorporação de áreas de cerrados ao processo produtivo, no crescimento agroindustrial. Mas toda essa mobilização é apenas uma etapa para a consolidação desse processo. A conquista do Centro-Oeste está apenas começando. Suas potencialidades são inesgotáveis.*

A "filosofia" desses Encontros, para a SUDECO era apresentar o potencial da região:

> *divulgar o potencial sócio-econômico da Região, avaliar a sua problemática e colher sugestões, propostas e críticas necessárias à reciclagem de toda uma política de desenvolvimento regional posta em prática pelo Governo Federal.*[275]

Para a realização dos objetivos propostos, a estrutura dos Encontros passava pelas solenidades de abertura, onde os discursos inflamados do Ministro Andreazza, do Superintendente da SUDECO e do representante das Organizações Globo, culminavam por indicar potencialidades a serem exploradas, que deveriam ser somadas às facilidades a serem promovidas por uma política governamental, formulada racionalmente por um aparato institucional especificamente organizado para a sua formulação e gestão.

Após isso, seguia a "radiografia" dos aspectos sociais e as políticas e ações de controle da problemática fundiária, urbana, do fluxo migratório, da qualificação profissional; dos aspectos econômicos e das políticas vigentes, do potencial agropecuário e agroindustrial, mineralógico, energético e turístico. Finalizavam com a apresentação da política de desenvolvimento regional, que incorporava, portanto, a síntese do *planejamento participativo* – que, compreende-se, seria resultado desses Encontros, como está explicitado a seguir (MINTER,1981c, p.58) :

> *A ação de planejar que assim se concebe é, antes de tudo, uma sistematização das idéias e objetivos das classes políticas e administrativa, tanto da área federal, quanto estadual e empresarial, buscando um consenso político em torno da ocupação regional e da consolidação do seu desenvolvimento.*

Como pudemos perceber, a base ideológica que embala os discursos sobre os problemas sociais e ecológicos dos Programas Especiais, dos primeiros anos da década

---

[275] MINTER/SUDECO. (1981c, p.9).

de oitenta, não apenas alimenta o tripé e os compromissos firmados no Projeto "Brasil-Potência", como agudiza o processo de proletarização da massa trabalhadora que é atraída pelas frentes de colonização e que, de modo nenhum, fazem parte, como sujeitos, desse planejamento regional. O espírito do planejamento participativo promovido pela SUDECO e pelas Organizações Globo, considerou apenas os órgãos financiadores - o BIRD, o BID – e, empresários holandeses, italianos, franceses, americanos, brasileiros, entre outros, que tinham cadeira cativa para discutir com os técnicos e políticos nacionais, suas necessidades. É esse procedimento a que chamam de democratização do planejamento, ou de planejamento descentralizado.

A *Nova Fronteira* seria, portanto, a idéia de "espaço a ser ocupado" pelo capital a ser atraído.

## 5. 1 – O I PND da Nova República e a *Região Solução*

A chamada "Nova República" restaura, ainda que às avessas – por eleição indireta –, a prática democrática no País; obviamente uma prática conquistada, a duras penas, por trabalhadores, lideranças políticas e sindicais, que enfrentaram o autoritarismo.

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional, também está implícita a democratização, e o conceito de descentralização das decisões é o que melhor se encaixa.

Embora a condição de rarefação de recursos já tivesse forçado, na gestão anterior, o Governo Figueiredo a delegar responsabilidades aos governos estaduais, a ponto de, desde 1980, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul já virem realizando, através de suas secretarias específicas, o planejamento de suas bases territoriais, bem como assumindo custos das ações, a SUDECO ainda se mantinha organizada da mesma forma: uma autarquia, cuja responsabilidade seria a elaboração de estudos e a orientação das ações para efeito de planejamento regional.

A SUDECO organizou-se como um celeiro de estudos e projetos para aproveitamento econômico da região, porém grande parte deles acabaram engavetados nesse período. Nos anos noventa, alguns desses estudos foram trazidos à tona como programas, é o caso do PLANAFLORA (RO), do PRODEAGRO (MT), do Projeto

Pantanal; outros, apenas teriam ressuscitado propostas chaves, como é o caso do PRODIAT, responsável pelos estudos para a construção da Hidrovia Araguaia-Tocantins, como corredor de exportação para a região Norte, principalmente para beneficiar o Projeto Carajás, entre outros.

Depois de 1980, já começam a se delinear os "des"caminhos da Superintendência e, ao mesmo tempo, uma firme tentativa de manter-se na ativa. A SUDECO era desconhecida. Desde sua criação, submeteu-se a promover estudos e ações que vinham sempre a reboque dos interesses da iniciativa privada. A SUDECO propiciou o caráter de *racionalidade* aos sucessivos processos de ocupação e exploração do Oeste brasileiro e da Amazônia, onde o *espaço mato-grossense*, já dissemos, assumia papéis, tanto geopolítico enquanto fronteira com *los hermanos* de língua espanhola, como de transição para o aproveitamento e conquista da Amazônia, e também, como produtor de matérias-primas e alimentos para o mercado interno e externo.

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.

O projeto de marketing implementado desde 1981, com a realização dos Encontros, a elaboração de "*Books*" apontando as qualidades e as oportunidades e a política de colocação de placas, nas obras, para divulgar o seu nome, passaram a implementar a roupagem da *Região Solução*. A incorporação dessa campanha de *marketing* realiza-se em uma tentativa de auto-afirmação (manutenção da SUDECO), por um lado e, por outro lado, de assumir um caráter político-estratégico regional, que a Superintendência nunca teve: assumir o papel de representante dos anseios regionais.

Nesse sentido, a partir da Nova República, a SUDECO, que sempre estivera sob o comando de técnicos, começará a ter políticos como superintendente. O primeiro foi Antônio Mendes Canale. A idéia que permeia esse novo caráter é que, em um processo democrático que vinha num crescendo, os interesses conflitantes ganham visibilidade, de modo que os gestores das políticas de desenvolvimento regional, deveriam ter capacidade política para administrar esses conflitos.

Assim, na mesma direção que foi a multiplicação de planos de estabilização da economia (Planos Cruzado I e II, Plano Verão, Plano Bresser), foi também o planejamento da SUDECO. Muitas foram as mudanças nos planos regionais de

desenvolvimento.[276] O PDRCO - Plano de Desenvolvimento da região Centro-Oeste: *Região Solução* (1986/89) -, por exemplo, foi baseado nas proposições da cooperação franco-brasileira - "Organização Territorial e Funções Econômicas do Centro-Oeste" (1985/89) – que viria ainda a ter uma segunda versão, revisada e ampliada, para 1987/89, e depois ainda veio o Centro-Oeste 2000, esse já no crepúsculo das atividades da SUDECO.

As bases de estudos para o planejamento da SUDECO, foram buscadas através do convênio estabelecido pela cooperação franco-brasileira, que se realizou durante todo o ano de 1985. Técnicos da SUDECO e as respectivas secretarias estaduais envolvidas foram para a França realizar cursos intensivos, bem como 03 técnicos franceses vieram para o Brasil. A proposta, era "beber na mesma fonte" que forneceu subsídios para a implantação da teoria dos pólos de desenvolvimento e que se materializaria na criação das áreas-programas.

A sustentação teórica da "nova fase proposta" baseia-se na descentralização do planejamento e na participação para definição das diretrizes.

Todos esses planos, que se vão delineando até a extinção da SUDECO, em 1990, apresentam críticas quanto ao resultado dos Programas Especiais, principalmente considerando que tiveram recursos e não atingiram as metas propostas que eram: 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.

Nesse sentido, a política da *Região Solução* impõe alterações que, reafirmamos, têm início com a mudança do perfil do superintendente, agora um político. Um outro aspecto de reformulação é, justamente, na política de intervenção espacial formulada, até então.

As críticas mais contundentes para justificar mudanças, foram que os Programas de planejamento da SUDECO seriam, na verdade, programas de intervenção, cujas ações eram decididas, *à priori*, fora do âmbito da própria Superintendência e que, no geral, mantiveram-se os interesses macroeconômicos nacionais em detrimento dos

[276] Além do I PND da Nova República, que foi um plano trienal, outros vieram como: Plano de Metas 1986/88; Plano de Ação Governamental (PAG 1987/89), sem falar no Plano Cruzado, no Plano de Consistência Macroeconômica e Plano Verão. Todos, inclusive o primeiro, foram sendo criados com caráter, sempre, "emergencial", para curto prazo. Contudo, nos reportaremos apenas ao PND/NR, nesse trabalho, que é o que embala a base discursiva de todos os outros, a partir das idéias de distribuição de renda, qualidade de vida, preservação ambiental, disparidade regional e planejamento participativo.

interesses das frações dominantes de classe regional. Como se viu, no caso do PRODEPAN, se a fração dominante que integralizou seu capital para a instalação do FRIGOPAN foi a que articulou, pelos seus interesses, boa parte da programação que acabou saindo com "rótulo" da SUDECO, a fragilidade do programa veio atingir em parte os próprios fazendeiros, pela própria inoperância das ações e a incapacidade de "atrair" outros capitais nacionais (como era o caso do Grupo Bordon) ou estrangeiros que requerem infra-estruturas já concretizadas, o que não era o caso.

Nesse sentido, o I PND da Nova República imporia, como fundamental, uma nova concepção acerca da questão regional :

> *(...) Uma nova concepção da questão regional terá de buscar a convergência entre os interesses macroeconômicos nacionais e os de natureza intra e inter-regional, levando em conta a preservação de suas especificidades e potencialização de suas vantagens comparativas.*[277]

A base de sustentação seria o incentivo à política de desconcentração industrial e a política agrícola que, para o *espaço mato-grossense,* veio fomentar a atração e transferência de capitais nacionais e estrangeiros, sediados em outras Unidades da Federação, como São Paulo e Paraná, além de consolidar capitais regionais voltados para a agroindustrialização; o que pudemos evidenciar, ainda nesse capítulo, quando nos reportamos a verticalização do processo em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

As críticas e avaliações não são novidades dessa gestão; entre 1979 e 1981, vários documentos de avaliação sobre o desempenho dos Programas Especiais da SUDECO foram realizados.[278] O POLOCENTRO, por exemplo, foi avaliado como o que *menos tem contribuído na organização do espaço regional no qual se aplica* (p.12). Isso porque, em se tratando basicamente da agricultura moderna, as atividades estariam sendo realizadas em função das metas de expansão de exportações nacionais, assim os investimentos e principalmente o crédito favoreceriam a acumulação de capital, na medida em que *os resultados são transferidos para as áreas dinâmicas do País (...) restando efeitos menores na região.* (p.12).

Outra avaliação, também desse Programa, refere-se ao alto custo da produção no cerrado, que inviabilizou o pequeno produtor. Nesse sentido, as áreas sob

---

[277] MINTER. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da "Nova República" (1985-1987).* Brasília, 1985, p.5.
[278] O mais expressivo foi publicado a partir do *Seminário interno de avaliação dos Programas Especiais.* MINTER/SUDECO. Agosto/1981f. (Documentação interna).

influência do POLOCENTRO transformam-se em “exportadora de migrantes”; fluxos migratórios não-contidos – como era um de seus objetivos, principalmente no que diz respeito ao entorno de Brasília – que se direcionaram para os centros urbanos regionais e/ou rurais do Norte.

O POLOCENTRO, por exemplo, teria incentivado a plantação de pinus e eucaliptos, uma grande mata uniforme, produzida com vantajosos incentivos fiscais - FISET-, em tese, para ocupar as áreas de solos pobres, ao largo da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, entre Três Lagoas e Campo Grande. O estímulo, na verdade, ter-se-ia dado além das possibilidades de consumo, mesmo porque, segundo avaliação interna do Programa, o plantio ultrapassou as áreas de solos de baixa fertilidade para ocupar áreas propícias para a produção; isso, face aos valorosos incentivos especiais. Um imenso problema sócio-ambiental criado, na medida em que seriam 460 mil hectares de “mata triste” – onde não pousam pássaros, já que não há frutos – praticamente sem mercado, pois o número de indústrias para consumo da lenha não é suficiente; além de que teria provocado degradação dos solos e o surgimento de imensos formigueiros, pelo desequilíbrio promovido e o afastamento dos predadores naturais.

Avaliação semelhante também vimos no POLAMAZÔNIA, em que se realizaram projetos de colonização, agropecuários e de exploração mineral e florestal, em um processo fundiário altamente concentrador, tendo atraído o trabalhador do campo, que vem com o sonho da “nova terra” e que acabou proletarizando-se e engrossando o “caldeirão” de conflitos em que se transformara o Norte/Nordeste mato-grossense, nessa década. Os conflitos se intensificaram durante os anos noventa, apesar das pressões internacionais (em defesa dos direitos humanos) e da própria sociedade, no que diz respeito aos crimes contra trabalhadores rurais sem-terra em todo o País.

Porém, não é possível relacionar, unilateralmente, as transformações ocorridas nessa década, no *espaço mato-grossense,* apenas com ações da SUDECO. O caso mais representativo, seria mesmo o POLONOROESTE (1982/88) que, inclusive com base no dizer dos ex-funcionários entrevistados, foi o Programa que, em termos de recursos, teve mais expressão durante a década de 80.

O POLOCENTRO reduz sua política de financiamento, esgotando-se em 1982, passando inclusive por estudos de reelaboração em 1984, voltando-se, pelo menos em termos de discurso, para o apoio ao pequeno produtor rural e, em 1986, com a criação do PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária –, para os estudos acerca de assentamento

das famílias que já se mobilizavam e se organizavam através do MST – Movimento dos Sem-Terra.

Esse pensar voltado para o trabalhador sem-terra e o pequeno proprietário é incorporado pelo I PND da Nova República, como conseqüência das análises formuladas sobre esse Programa, no que diz respeito ao privilegiamento ao médio e grande proprietários, em detrimento do pequeno produtor, que, sem apoio financeiro, não consegue competir, acabando por sentir-se pressionado a vender suas terras. Esse fator concentrador de recursos e de terras do POLOCENTRO deve ser considerado como um dos fatores do êxodo rural e da migração para o Norte (mato-grossense), principalmente.

Um outro aspecto que não pode ser esquecido, foi a consolidação das terras de cerrado para engorda do gado, principalmente na área-programa Campo Grande/Três Lagoas, que, até o advento do POLOCENTRO, era conduzido para as invernadas paulistas. Isso também trouxe mudanças importantes na conformação espacial, no *espaço mato-grossense*, pela intensificação de matadouros e frigoríficos, cujo capital, tanto tem origem regional, como nacional; é o caso do Grupo Ceval, do Matel, Sadia etc, que começaram a instalar-se, nesse período, nas cidades de Campo Grande, Dourados, Várzea Grande, Rondonópolis, Cuiabá, Cáceres, entre outras.

O PND-NR ratifica a consolidação de complexos industriais, no *espaço mato-grossense,* que se sustenta nos discursos de desconcentração industrial e de fomento à política agrícola como um processo necessário para a redução das disparidades regionais.

Assim, o Plano impõe, até mesmo pela falta de recursos para investimentos e custeio, intensa avaliação nos programas especiais existentes, que serão adaptados às novas condições e concepções impostas. Nesse sentido, o PND, em pauta, propõe que as superintendências elaborem seus Planos Operativos Anuais, incorporando os princípios de descentralização e participação. Além disso, passaria a chamar, para participar, através dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, as universidades e órgãos de pesquisa, como o CNPq e a CAPES, no sentido da garantia de recursos para o desenvolvimento de linhas de pesquisa que envolvessem temáticas regionais e nacionais, para encontrar soluções para os problemas sócio-espaciais detectados.

No interior das soluções encontradas, o Presidente José Sarney apresentou uma novidade que foi o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, embalado, inclusive, pelo ideário de “vazio demográfico” da Amazônia brasileira. Apesar do apelo do MST, de setores da Igreja Católica e de pesquisadores acerca da questão agrária, esse

Ministério acaba sendo pró-forma, já que, no bojo dessa problemática viria a União Democrática Ruralista (UDR), organizada pela classe ruralista, principalmente pelos grandes proprietários de terras, com práticas políticas e de defesa de "seus patrimônios."

No enfrentamento da crise econômica e dos conflitos, permaneceu o grande objetivo de consolidação do tripé – capital nacional, multinacional e estatal.

Um exemplo disso pode ser o projeto da Ferrovia Norte-Sul, que foi "bandeira" do Presidente da República e que beneficiaria principalmente o transporte do minério a ser exportado por Belém (PA). Da mesma forma, os vários programas setoriais, as isenções fiscais promovidas pelos governos estaduais, além dos incentivos, principalmente através do FINAM, também ratificam a assertiva de que o processo de agroindustrialização, principalmente nos setores voltados para a agropecuária (grãos/carne), viria dar o "*tom*" da produção espacial no *espaço mato-grossense*, um processo que a SUDECO ajudaria a consolidar com a retórica da *Região Solução*.

## 5. 2 - O PDRCO : descentralização, participação e autonomia

Dentro das diretrizes nacionais estabelecidas no novo Governo, dois elementos importantes são notados nesse Plano de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste (PDRCO, 1985/89): uma nova postura para a SUDECO e novos conteúdos para o planejamento regional.

Os Programas Especiais, por toda a crítica que sofreram desde 1980, bem como pela crise de investimentos no planejamento e, por conseguinte, na SUDECO, a partir de 1985, perderam expressão como instrumentos de ação e o PDRCO confirma isso com a proposta de criação do PROCENTRO, um Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste. A SUDECO queria autonomia.

A criação do PROCENTRO *deu-se após amplo processo de debates e discussões com 1.200 representantes dos governos estaduais e de diversas entidades de classes representativas dos interesses da população regional.*[279]

Em harmonia com as metas nacionais, o conjunto de propostas de ações desse Programa convergiam para: 1) aumentar a produção alimentar; 2) melhorar as

[279] MINTER/SUDECO. *Plano de desenvolvimento da região Centro-Oeste*. Brasília, 2.ed., 1988. p. 2.

condições de vida da população; 3) fomentar a agroindustrialização e 4) racionalizar a ocupação do espaço e o uso dos recursos naturais.

A idéia de ter apenas um programa que coordenaria as ações de planejamento na região Centro-Oeste, ressurgiu da proposta do III PLADESCO. Retomando, ainda, a idéia de autonomia :

> *para demonstrar a capacidade de execução de sua política de desenvolvimento regional, tendo por base o Plano, a SUDECO através da portaria nº 069/87 SUP, (...) destinou os recursos dos Programas Especiais sob sua administração (Promat, Prosul, Polamazônia e Polocentro) à implantação de alguns programas prioritários, definidos no Plano de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste.*[280]

Veja-se o Quadro 13, onde reproduzimos o orçamento de 1987 que a SUDECO alterou:

**Quadro 13**

**Distribuição dos recursos no *espaço mato-grossense***
**Programas Especiais – 1987**

(Cz$ 1.000/US$1.000)

| UNID. FEDERAÇÃO | MT | | MS | | TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PROGRAMAS ESPECIAIS | CR$ | US$ | CR$ | US$ | CR$ | US$ |
| POLAMAZÔNIA | 5.575 | 141,59 | - | - | 5.575 | 141,59 |
| POLOCENTRO | 6.500 | 165,09 | 8.500 | 215.889 | 15.000 | 380.98 |
| PROMAT | 71.250 | 1.809,66 | - | - | 71.250 | 1.809,66 |
| PROSUL | - | - | 5.000 | 126,99 | 5.000 | 126,99 |
| TOTAL | 83.968 | 2.132,68 | 13.500 | 342,88 | 96.825 | 2.459,23 |

Fonte : Portaria nº 069/SUP, de 11/02/1987 – Anexo I.
Obs1: Exclusive o POLONOROESTE. Obs2:
Obs1: Cotação dólar média/ano de 1987 = US$6.187,794521.
Obs2: Mesma efetuada no Quadro 03 da p.112

Esse foi, ao que pudemos verificar, em toda a trajetória histórica da SUDECO, o único ato executivo encontrado na sua literatura. Certamente, um ato político, realizado, justamente pelo seu primeiro superintendente não-técnico – Antônio Mendes Canale.

Assim, em fevereiro de 1987, através da mesma Portaria e com outro texto, foi aprovada a programação dos recursos dos Programas Especiais, com exceção do

[280] MINTER/SUDECO. (1988, p.129).

POLONOROESTE, para o corrente ano, apenas incorporando nova sistemática de aplicação de recursos, ou seja, de forma aglutinada e direcionada às ações dos programas prioritários, quais sejam: a) Desenvolvimento sócio-econômico do meio rural e pequenas propriedades; b) Integração e ampliação de agroindústrias; c) Ecodesenvolvimento do Pantanal; d) Plano diretor do uso dos solos; e) Programa de educação e desenvolvimento regional (convênio MEC/MINTER); e f) Programa de desenvolvimento municipal.

O PROCENTRO recebeu alocação de recursos para execução da programação, mas não há evidências de que tenha sido criado. O Decreto de criação do Programa, onde consta a extinção do POLOCENTRO e a transferência de seus recursos, ao que parece, não foi assinado.

Apesar da alocação de recursos para os Programas Especiais, já não é mais perceptível o discurso de pólos de desenvolvimento, ou mesmo de áreas-programas, mesmo porque, na metodologia dos pólos, os investimentos são parte essencial, o que se tornou a cada ano mais rarefeito. O orçamento de 1986 não pode ser aprovado, porque o de 1985 ainda não tinha sido liberado no Congresso. Além disso, os orçamentos passaram a apresentar reprogramações por causa dos altos índices inflacionários associados aos atrasos na aprovação de recursos.

A *Região Solução*, atuou como um discurso político, tendo incorporado os novos conceitos e impresso uma política *mercantil* (de venda) que deu continuidade àquela da *Nova Fronteira*. Por outro lado, assumiu aspectos de um projeto coorporativista, no sentido de promover a própria SUDECO, como órgão de desenvolvimento regional.

Aos superintendentes, agora políticos, não tratava-se da manutenção do emprego, mas da possibilidade de atuar junto a sua base eleitoral regional, indicando recursos. No caso dos dois últimos superintendentes, ambos de Mato Grosso do Sul, foi possível observar o delineamento desse processo principalmente na última gestão, quando verifica-se o endereçamento de recursos do PROSUL para várias obras em Três Lagoas e municípios vizinhos do "Bolsão", bem como para Campo Grande. [281]

[281] Ver MINTER/SUDECO. *Relatório anual de atividades 1989*. Brasília, 1989.

## 5. 3 – A extinção da SUDECO: aspectos para sua compreensão

A SUDECO foi extinta em 1990, no Governo do Presidente Collor de Mello após ter ocupado outras listas de enxugamento da máquina pública, desde os tempos do Presidente José Sarney. Teria essa Superintendência já cumprido com o seu papel?

Os altos índices da inflação e a gigantesca dívida externa e interna fizeram do Brasil um País instável em termos de investimentos. O resultado disso foi o direcionamento de capitais para o sistema financeiro, saindo portanto da produção, que deixa de ser rentável, principalmente quando comparada com as muitas siglas capazes de dar rendimentos diários como : OPEN, OVER, CDB, Poupança, Mercado de Ações etc.

Se os anos setenta foram aqueles de vultosos investimentos em infra-estrutura, financiados pelos cofres públicos, seja como empréstimos, seja através da criação de uma base de empresas estatais que atuariam "lado a lado" com a iniciativa privada, os anos oitenta foram de deterioração da infra-estrutura instalada (principalmente das rodovias) e da incapacidade do Poder Público de manter os compromissos assumidos junto aos órgãos internacionais, em todos os níveis, desde o pagamento das parcelas da dívida, até o cumprimento de metas sociais e ambientais que faziam parte dos acordos para empréstimos. O POLONOROESTE, como destacamos, é um exemplo disso.[282]

Na mesma proporção, contudo, esforços foram empreendidos, em termos de controle da inflação e de promoção do crescimento da economia através dos subsídios, principalmente à política agrícola.

O Centro-Oeste brasileiro, mais especificamente o *espaço mato-grossense,* apresentou crescimento e, como afirmaram Goldenstein & Seabra (1982), constituiu-se como espaço de "criação", nesse período, ao contrário de outras áreas que literalmente incorporaram a crise e a retração.

O conjunto de programas implementados no Oeste brasileiro, evidenciou uma forma de atuação governamental, que beneficiou a acumulação e a valorização do capital, baseada na promoção da agroindustrialização, na concentração fundiária e na consolidação do crescimento populacional urbano superior ao rural.

---

[282] Do que havia sido previsto para apoio às comunidades indígenas (Cr$4.351.000,00) para serem realizadas durante os primeiros anos, como contrapartida nacional, vimos que só passaram a ser viabilizados após sanção do Banco Mundial.

A agricultura com base industrial avançou sobre a parte meridional do *espaço mato-grossense*, em direção ao Norte, consolidando a penetração da agricultura moderna – substituindo a policultura pela monocultura - e ampliando áreas de pastagens. Em decorrência, grande parte dos lotes de subsistência foram sendo convertidos em culturas comerciais ou em pastagens, que expulsaram o homem do campo, fundamentalmente o trabalhador/pequeno proprietário e descapitalizado..

A evidência desse processo pode ser verificada, por exemplo, no crescimento da população urbana de Dourados. No ano de 1970, a sua população urbana representava 39,9%, passando a 79,6%, em 1980 e em 1991, já era 90% da população total.[283] É o que Silva (2000) chamou de "reprodução do padrão desenvolvimentista de urbanização", baseado no esvaziamento do campo, na urbanização acelerada e no crescimento urbano concentrado. Obviamente, um processo decorrente da ampliação das lavouras de soja, na "Região da Grande Dourados", mas principalmente pela participação do Poder Público na racionalização e direcionamento das políticas de desenvolvimento em pauta, entre as quais podem citar-se, no caso do exemplo apontado, o PRODEGRAN e o PROSUL.

Contudo, observamos, o processo não ocorre apenas na "Grande Dourados", reproduzindo-se, também, por todo o *espaço mato-grossense.* Veja-se a Tabela 3:

**Tabela 03**

**População urbana do *Espaço Mato-Grossense* e da Região Centro-Oeste**

**%**

| ANOS / UF | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mato Grosso | 25,5 | 30,2 | 41,8 | 45,3 | 67,2 | 73,2 | 79,3 |
| Mato Grosso do Sul | 33,7 | 30,2 | 36,9 | 38,8 | 57,5 | 79,4 | 84,0 |
| Centro-Oeste | 21,6 | 24,7 | 33,9 | 48,2 | 66,5 | 81,2 | 86,7 |

Fonte: Censos demográficos de 1940 a 2000. IBGE

[283] Censos demográficos de Mato Grosso do Sul. IBGE.

De acordo com Souza & Souza (1995, p.11) :

> *Com o surgimento de uma agropecuária moderna empresarial, a sede capitalista de novas áreas para o cultivo da soja e a engorda do gado levou a um violento processo de extinção de antigas relações de produção no campo (parceria) e de concentração fundiária (...).*

A intensificação do planejamento governamental no Brasil e particularmente no *espaço mato-grossense*, foi um requisito importante para o encadeamento do processo de oligopolização da economia nacional, produzindo uma conformação espacial baseada na expansão horizontal, concentração e desigualdade, pois é fruto da produção e concentração da riqueza, de um lado, e da disseminação e reprodução da pobreza, de outro.

Conforme analisa Mesquita (1989, p.149), a extensão e a intensidade das alterações da agricultura centro-oestina foram indicadas, entre as décadas de setenta e oitenta, tanto pelo crescimento da área dos estabelecimentos (31.730.839 hectares), que significou 44,9% da expansão horizontal da agricultura de todo o País, como pelo aspecto da utilização de implementos agrícolas - um exemplo foi o aumento no efetivo de tratores em 513% -, dando uma roupagem técnica ao processo de produção no campo. Da mesma forma aconteceu com as pastagens plantadas e as lavouras temporais, que representaram 30,9% e 50,5% do crescimento ocorrido em escala nacional, significando um efetivo aumento do rebanho regional - 16.008.922 cabeças, ou 92,8% com relação à década anterior -, bem como da produção de grãos - especialmente arroz, milho, soja e trigo, culturas que foram contempladas com incentivos oficiais no Centro-Oeste.

Obviamente, esses e outros dados servem para demonstrar a expressão da produção agroindustrial regional, em nível nacional. Esse fator está ligado aos estímulos dos financiamentos e incentivos que vieram, principalmente, com o POLOCENTRO, mas que foram auxiliados, também, pela infra-estrutura implantada e por programas como o PRODEGRAN, por exemplo, que atuou no campo da eletrificação rural, especialmente. Analisando essa questão, Mesquita (1989, p.149) argumenta que :

> *A expansão registrada na atividade agropecuária do Centro-Oeste deveu-se a mecanismos gerais de crescimento da agricultura no País, na década de 70, e a incentivos específicos à escala regional, embasados, antes de mais nada, na concessão de crédito aos produtores rurais. Na região como um todo, o volume de crédito carreado para a agropecuária quintuplicou, de 1970 a 1980, e deixou patente o caráter seletivo de sua distribuição, uma vez que*

> *somente um quinto dos produtores recorria a financiamento bancário, ao final de uma década, na qual o crédito rural constituiu o principal mecanismo de estímulo à expansão da atividade agrária.*

Concordamos com a assertiva. A limitação de acesso ao crédito e aos subsídios governamentais foram fatores que restringiram a fixação do colono à terra.

Nesse processo, em termos absolutos, a população urbana da região Centro-Oeste, que em 1970 era de 2.493.011 habitantes, em 1980 estava na casa dos 5.114.597 habitantes, enquanto a população rural demonstrou queda, passando de 2.674.192 habitantes, em 1970, para 2.430.198 habitantes, em 1980.[284] Vejamos o Quadro 14 que apresenta as áreas demográficas (Mapa 35)- o "comportamento" da população rural e urbana - no *espaço mato-grossense,* entre 1970 e 1980, período em que os Programas Especiais receberam mais recursos.

**Quadro 14**

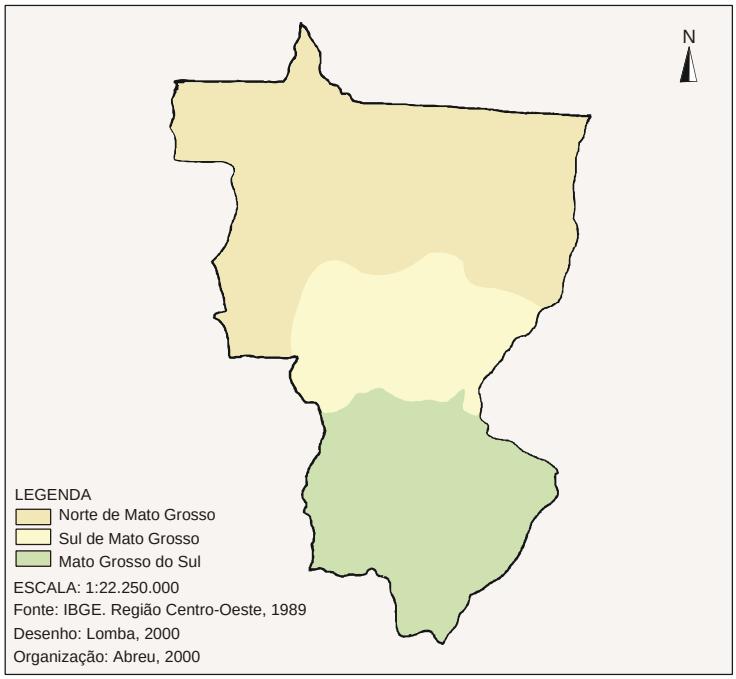
***Espaço Mato-Grossense* – Áreas Demográficas**

| ÁREAS | VARIAÇÃO RELATIVA DA POPULAÇÃO RURAL 1970/1980 | VARIAÇÃO RELATIVA DA POPULAÇÃO URBANA 1970/1980 | TAXA DE MIGRAÇÃO E PROCEDÊNCIA PREDOMINANTE DOS MIGRANTES. 1980 | DENSIDADE DE POPULAÇÃO RURAL 1980 |
|---|---|---|---|---|
| Norte de Mato Grosso | Grande crescimento | Grande crescimento | Forte migração Procedência rural | Fraca |
| Sul de Mato Grosso | Grande perda | Pequeno crescimento e pequena perda | Fraca migração Procedência rural e urbana | Média e forte |
| Mato Grosso do Sul | Crescimento e perdas indiferenciadas | Médio e grande crescimento | Média e forte migração Procedência rural e urbana | Fraca e média |

Fonte : IBGE. *Geografia do Brasil - Região Centro-Oeste.* V.1. Rio de Janeiro, 1989.

[284] IBGE, 1989.

Mapa -35
***Espaço Mato-Grossense* - áreas demográficas 1980**




As informações apresentadas no Quadro 14 sinalizam, por um lado, para o êxodo rural e por outro, que o *espaço mato-grossense* absorveu excedentes demográficos advindos com os programas de colonização privada (e até espontânea), principalmente na sua parte Norte, ao mesmo tempo que os investimentos e créditos voltados para as promissoras áreas do atual Mato Grosso do Sul, não foram fatores de fixação da população no campo.

Um aspecto que demanda análise sobre o crescimento da população urbana (Tabela 3) é que a intervenção planejada, baseada na formação de economias de aglomeração, deu-se a partir das cidades consideradas pólos de desenvolvimento.

Ademais, no Norte e Noroeste da região, muitas cidades foram projetadas e construídas, sempre tendo as rodovias como referencial. Cidades como Sinop, Alta Floresta e Juína, em Mato Grosso foram programadas.

Sobre essa experiência é elucidativa a fala do Sr. Aguinaldo Lélis :

> *(...) no POLAMAZÔNIA, na área do Aripuanã, que fica perto de Vilhena, Mato Grosso divisa com Amazonas e Rondônia, se fez toda uma ação planejada, que foi sair com uma rodovia, na época*

> *se chamava ARIPUANÃ-01, saindo de Vilhena e foi cortando aquele vazio total. Acho que poucos eram os seres humanos que tinham transitado por ali, naquela época, e foi abrindo. Nós aqui de Brasília, em cima de aerofotogrametria e pranchetas onde tinha agronômos, geógrafos, engenheiros florestal, engenheiros civis, para a parte de rodovias, arquitetos, sociólogos, nós projetamos, definimos a localização de uma cidade, sem termos ido lá; toda a malha rodoviária (...) que era um projeto de assentamento dirigido, então, fizemos todo o trabalho. A equipe de frente, que era das rodovias foi abrindo, conferindo pelas plantas (...) e quando nós fomos para implantar a cidade, nós fizemos todo o levantamento de aerofotogrametria e fomos prá lá, inclusive em cima dos cursos d´água, prá ver se os cursos d´água eram suficientes para abastecer a cidade. Fizemos as incursões por picadeiros, dentro da mata. Chegamos lá, vimos que a água era suficiente, aí abrimos e chamou Juína, e hoje é um município forte, tem até deputado. Você veja que tinha toda uma ação coordenada. Nada era feito aleatória. E o orçamento da União era feito à luz desse planejamento.*

Esses dizeres expressam aspectos da racionalidade realizada - a prática -, bem como do fundamento teórico, calcado na consolidação de núcleos urbanos e nas rodovias de ligação com os mercados. Além disso, tem na matiz de seu discurso o *progresso* dessa ação e o papel imperativo do próprio planejamento, realizado *"fora do lugar"*.

O processo de modernização em pauta, consubstanciou-se na existência de uma malha rodoviária asfaltada e estratégica, capaz de efetivar a ligação com os mercados consumidores de matérias-primas e produtores de bens de consumo industrializados; uma rede urbana formada por cidades pólos, com um comércio fortalecido, uma densa rede bancária e, ainda, a ampliação da capacidade de energia e dos meios de comunicação, "encurtando" as distâncias.

Esse projeto, a que nos referimos, estava alicerçado na intensa participação do Poder Público, conduzindo racionalmente os rumos da economia para a consolidação do projeto "Brasil Potência", e nos vultosos empréstimos externos conseguidos para financiar o avanço da fronteira e a integração do território nacional aos moldes do capitalismo industrial.

Ao optar pelo endividamento externo como suporte para o crescimento econômico, o Poder Público estimulou, ao máximo, através de financiamento a juros baixos e incentivos fiscais, a produção para exportação, para equilíbrio da balança comercial, passando a depender, substancialmente, do mercado externo e de novos

empréstimos. Tal estímulo, estava inserido no projeto de implementação da tecnificação da agricultura, dos distritos industriais, bem como dos complexos agroindustriais, para a consolidação do Brasil como um País moderno e industrializado.

Para Becker & Egler (1993, p.169),

> *O Brasil ingressou na modernidade pela via autoritária e o projeto geopolítico do "Brasil-Potência", elaborado e gerido pelas Forças Armadas, deixou marcas profundas sobre a sociedade e o espaço nacionais. A economia brasileira alcançou a posição de oitavo PIB do mundo, seu parque industrial atingiu elevado grau de complexidade e diversificação, a agricultura apresentou indicadores flagrantes de tecnificação e dinamismo, e uma extensa rede de serviços interligou a quase-totalidade do território nacional.*

Esse padrão de crescimento patrocinado pela esfera governamental, além de financiar o crescimento e a acumulação privada do capital, socializou as perdas e entrou em crise pela nova ordem econômica mundial instalada ,já nos anos oitenta.

Acompanhamos, nos anos pós-1985, o fortalecimento de conglomerados de capital nacional e multinacional que, na década posterior, passaram a determinar, diretamente, o processo de reorganização e programação do *espaço mato-grossense*. É o caso das indústrias de abate de frango e suínos que estimulam, financiam e fiscalizam a produção, se utilizando da mão-de-obra familiar que se caracteriza como "integrada". A fecularia Cassava instalada, em 2000, em Glória de Dourados (MS), por exemplo, trabalha, também, com a integração do pequeno produtor.

A modernização impressa na economia e no espaço gerou riqueza, pobreza, conflitos e contradições que se desencadearam e se manifestaram sob várias formas, no urbano e no rural. A programação da SUDECO não contava (ou não se preocupava) com a possibilidade de uma dinâmica social independente, que fosse capaz de criar sua própria *espacialidade* e estabelecer traçados específicos de domínio e, também de resistência. A forma como esses Programas Especiais se espacializaram nos diferentes pólos regionais de desenvolvimento teve seus limites na própria dinâmica anteriormente existente, bem como na capacidade de cooptação das oligarquias regionais.

A extinção de uma superintendência regional como a SUDECO, que tinha uma área de influência tão expressiva, 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, considerando também a realidade e as especificidades do local.

No que diz respeito a questões de ordem interna, da Superintendência, um aspecto a ser mencionado e a que todos os entrevistados se referiram foi a inoperância política dos parlamentares "centro-oestinos", que não formavam um bloco coeso para as questões de interesses regionais, como é o caso do "Bloco Nordestino", por exemplo, que todos os entrevistados citaram, indistintamente. Um diagnóstico que está presente no PNDRCO (MINTER,1988, p.25) e que a indicação de políticos para o cargo de superintendente, bem como a política de *marketing* implementada pela SUDECO não foram suficientes para evitar a sua extinção, que veio inserida no contexto de "desmonte " do Estado, nos anos de 1990.

Outro, que não podemos deixar de considerar é que, a prática de um planejamento altamente centralizado e imperativo na SEPLAN/PR trouxe limitações, ao que parece, para que a SUDECO pudesse se adequar às novas tendências e "conceitos" – consubstanciando-se em aspecto limitante para as formulações de planejamento de ações, condizentes com a liberdade política e de expressão, bem como a participação de outros sujeitos, que não apenas a SEPLAN/PR. A SUDECO consolidou-se como uma coordenadora de planos e programas que eram elaborados fora dela. Não era, portanto, no âmbito da Superintendência que estava o *"locus"* das idéias de desenvolvimento para a região Centro-Oeste e para o *espaço mato-grossense*.

A SUDECO foi um instrumento para respaldar científica e racionalmente o projeto de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, é necessário enfatizar o papel da Escola Superior de Guerra e sua Associação (ADESG) no fomento de estratégias, como muito bem analisou Dreifuss (1981) e com a qual os superintendentes tinham estreitas relações : são inúmeras as palestras proferidas por superintendentes na ESG e na ADESG, mas não apenas deles; também era constante a participação de ministros, de representantes do IPEA, bem como do próprio Presidente da República.

A relação teoria/prática empreendida pela SUDECO parece ter sido caracterizada pela idéia de que "os fins justificam os meios". As avaliações internas documentadas e que pudemos analisar, embora indiquem os problemas criados e as limitações de alcance das programações, na maioria da vezes, contemporizaram e assumiram os objetivos voltados para a infra-estrutura econômica, como aqueles que eram mais importantes. Essa foi a prática assumida, por exemplo, no POLONOROESTE, que

colocou o Brasil, na esfera internacional, como grande destruidor da Amazônia e de suas tribos indígenas.

O Banco Mundial, bem como outros órgãos financiadores, necessitava de órgãos de planejamento que fossem capazes de implementar as novas diretrizes sócio-ambientais que estavam postas pelos organismos internacionais de defesa do meio ambiente, bem como pela constatação de que havia um limite ambiental para o desenvolvimento[285]; o que significava um limite para a acumulação de riquezas.

Nesse sentido, Países como o Brasil, endividados e repletos de riquezas a serem exploradas, consolidavam-se como reservas, tanto de exploração, como para valorização futura. Essa é a perspectiva de desenvolvimento, agora "sustentável", que o capital assume para os anos 90 e para o século XXI.

Analisando essa questão, Altvater (1995, p.31) assevera que :

> *O moderno sistema industrial capitalista depende de recursos naturais numa dimensão desconhecida a qualquer outro sistema social na historia da humanidade, liberando emissões tóxicas no ar, nas águas e nos solos, e portanto também na biosfera.. Nestes termos, necessita de recursos naturais (energias e matérias-primas e também cada vez mais das fontes genéticas localizadas sobretudo no Sul) e precisa de 'recipientes' (locais de despejo onde os rejeitos gasosos, líquidos e sólidos possam ser absorvidos ou depositados).*

A SUDECO, nesse sentido, foi intensamente criticada, isso verificamos na avaliação da Missão sobre o POLONOROESTE. A crítica mais contundente é que ela seria incapaz de gerir e avaliar, para (re)planejar, inclusive porque a SUDECO sempre cumpriu determinações externas -. Assim, os estudos e a programação eram definidos *a priori*, em outra instância : a SEPLAN/PR. À Superintendência cabia elaborar os estudos, diagnósticos e prognósticos solicitados. Poucas vezes fez sugestões próprias; é o caso do projeto de urbanização da Avenida Internacional, em Ponta Porã, fronteira com Pero Juan Caballero (Paraguai), para utilização de recursos do PRODEGRAN, o que foi negado pelo então Presidente Geisel. Um exemplo da centralização comentada.

---

[285] No dizer de Moretti (2000, p. 90/1) : *O limite ambiental é definido pelo crescimento acelerado da transformação de bens da natureza para satisfazer as necessidades humanas, nem sempre básicas para a sobrevivência pessoal. A poluição da água leva à falta da água potável; a poluição do ar leva à falta de ar puro; o uso de agrotóxicos na agricultura e o desmatamento levam à destruição dos solos férteis e às doenças decorrentes da poluição da água, dos alimentos e do ar; o uso de recursos minerais leva ao seu esgotamento.*

Seria, assim, a SUDECO, na visão da Missão do Banco Mundial, um "celeiro de estudos", mas não um órgão planejador. No bojo da crise de investimentos e do planejamento colocada, os conceitos de *inoperante* e *incompetente*, verificados no relatório da Missão, a que fizemos referência, certamente, foram considerados, também, para sua extinção, dada a necessidade de financiamento externo.

# 6 - O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL : bases para *outra* racionalidade

A análise do *espaço mato-grossense,* à luz da SUDECO e do Projeto "Brasil–Potência", nos remeteram a reflexões sobre o papel do planejamento e das políticas de desenvolvimento regional empreendidas, que se materializaram em programações, discurso e prática.

Segundo Buarque (1993), o desenvolvimento econômico, como sinônimo de modernização da sociedade (capitalista), ao qual se submetem os povos do mundo inteiro, tem, na substituição da ética (religião) pela razão (científica), o ponto fundamental de sua sustentação ideológica.

Para Capra (1990), esse é um processo que tem início com Descartes, ao provocar a ruptura com a igreja do século XVII - ele queria saber como o mundo funcionava sem a ajuda do Papa – exercendo, assim, um papel importante, não apenas porque quebrou com a dominação ideológica da Idade Medieval (que estava calcada nos preceitos da igreja), mas porque implementou um novo modo de pensar o mundo e todas as suas "coisas", a partir da **razão**.

Versando sobre a ciência (enquanto *locus* da razão), Buarque (1993, p.11) diz :

> *A ciência evoluiu em um processo de desencantamento, correspondente a um desendeusamento nas explicações. Através dos modelos racionais a explicação das coisas foi sendo liberada da dependência que a vinculava às crenças que o pensamento tinha. O pensamento científico permitiu às idéias fugirem da ética que norteava as explicações prevalecentes, onde deuses bons e deuses maus provocavam o nascer e o pôr-do-sol, eclipses e terremotos, a criação e o funcionamento do mundo.*

Pensando a *razão* (científica), encontram-se em Rouanet (1989, p.231) também subsídios importantes para nossa análise :

> *A ciência moderna permite o aumento cumulativo do saber empírico e da capacidade de prognose, que podem ser postos a serviço do desenvolvimento das forças produtivas. A moral, inicialmente derivada da religião, se torna cada vez mais secular. Ela deriva de princípios gerais, e tem caráter universalista, distinguindo-se nisso das morais tradicionalistas, cujos limites coincidem com os do grupo ou do clã. Esses princípios morais,*

> *internalizados pelo indivíduo, deram origem à ética do trabalho e forneceram o substrato motivacional para o desenvolvimento capitalista, segundo a famosa análise weberiana que postula uma relação causal entre a ética protestante, ou uma ética profissional (...), e o progresso material.*

Para Rouanet (1989, p.271), há diferença entre a **razão**, que no seu dizer é sempre *crítica, pois seu meio vital é a negação de toda facticidade*, **racionalização**, quando está *a serviço da mentira* e **ideologia**, quando está *a serviço do poder*. Nesse sentido, a **razão** incorporaria o sentido de contradiscurso, na medida em que pressupõe o desmascaramento pela crítica.

A abordagem dos autores contribui para que se possa compreender o modo como a ciência tem sido incorporada como *outra* ética - isenta e neutra - , vindo justificar estudos e ações, por um lado, e, por outro, dar credibilidade à produção de mercadorias, no final do século XX, eminentemente comandada pelo capital industrial monopolista – empresas multinacionais. Contribui também para o entendimento do planejamento elaborado pela SUDECO e suas congêneres, na forma apontada por Rouanet, como racionalização e ideologia. *Racionalização,* porque incorpora uma postura de órgão planejador que de fato não é, na medida em que não formula – como quer parecer – as políticas e ações de desenvolvimento para o *espaço mato-grossense* e o Centro-Oeste brasileiro, mas apenas efetua programações para facilitar ações que partem, de fato, das intenções do capital privado; *ideologia*, porque as medidas propostas apontam para o favorecimento de todas as classes envolvidas, mesmo que em diferentes níveis, passando a idéia de que a partir da intervenção e da elaboração de estratégias de desenvolvimento econômico seria possível fomentar as economias atrasadas – países e regiões – e realizar a distribuição da renda.

Segundo Buarque (1993, p.71), além das contradições implícitas nas proposições apontadas, inclusive, não seria sequer a distribuição da renda o fator preponderante para se pensar o desenvolvimento, já que isso tão somente mantém a prioridade do econômico sobre o social, não alterando a essência da problemática que está calcada na produção de bens de capital e na propriedade privada. Em suas palavras :

> *Desde os anos 50, cada país do Terceiro Mundo passou a elaborar seu plano de desenvolvimento econômico, não esquecendo jamais um capitulo sobre saúde e educação. Mas esses capítulos sociais, como o da educação, tinham como justificativa a necessidade de educar a população para que o desenvolvimento econômico fosse possível. (...) A longo prazo, obviamente, nenhuma sociedade se*

> *desenvolve e se democratiza sem educar suas massas, mas o longo prazo nunca esteve presente na busca de uma eficiência dos planos. A justificativa para a educação das massas, com base nas necessidades do crescimento econômico, era fruto da hipocrisia dos planificadores, buscando dar uma satisfação à opinião pública, ou de um complexo de culpa, ou então da incompetência de usar propostas que não se coadunam com seus propósitos.*

Isso, de fato, pudemos demonstrar em nossa análise sobre o *espaço mato-grossense* sob a égide da SUDECO. A racionalização dos investimentos e o planejamento foram apontados como a solução para um crescimento espacialmente "equilibrado" do Brasil - integração nacional -, tendo-se voltado para o setor de infra-estruturas, como transporte, energia elétrica e armazenamento, majoritariamente, enquanto as políticas sociais - educação, saúde, saneamento - ficaram sempre subordinadas a possíveis sobras de recursos.

A integração nacional promovida durante a sétima e oitava décadas do século XX tem, no *espaço mato-grossense*, dupla perspectiva : de ocupação (para garantia do território) e valorização do capital. Nesse sentido, consolidou-se a internacionalização da economia, com a entrada de capitais, técnicas e técnicos estrangeiros, principalmente através do capital multinacional e, por outro lado, uma política protecionista e de subsídios para a produção industrial nacional (aquela produzida internamente, não necessariamente de capital nacional).

Os vários órgãos de planejamento implantados, entre os quais a SUDECO, atuaram no sentido de implementar *uma* "modernidade", através da importação de tecnologia, cada vez mais capaz de ser produzida internamente, através das multinacionais, principalmente. Além disso, implementaram o fortalecimento do Poder Executivo central – planejamento centralizado na SEPLAN/PR – de modo que as populações locais, às vezes até as frações dominantes das regiões consideradas atrasadas, foram incorporadas (ou ficaram à margem), sem consulta, à modernidade imposta. O POLAMAZÔNIA é um exemplo, em que até mesmo alguns donos de garimpos, seringalistas, fazendeiros sofreram o impacto de sua programação, que desconsiderou a realidade e as relações (de produção e culturais) do local.[286] Isto é, desconsiderou as relações antagônicas existentes entre as classes sociais, presentes tanto no centro industrializado como no interior do País.

Em outros casos, a cooptação da fração dominante regional não foi suficiente para implementação da valorização e reprodução do capital, nesse sentido ela

[286] Ver Góis (1969).

(ou parte dela) se beneficiou dos recursos e ações implementadas, mas não cedeu aos interesses externos, é o caso do PRODEPAN.

No caso do PRODEGRAN e do POLOCENTRO, o impacto das ações implementadas altera as relações de produção, o modo de vida, bem como a lógica fundiária, que tinha, principalmente no atual Mato Grosso do Sul, em sua porção meridional, uma estrutura fundiária diversificada, com predominância da pequena e média propriedade – área de colonização. Evidentemente, com a introdução da monocultura, e das técnicas modernas de produção agrícola, o êxodo rural foi intenso, assim como a concentração da terra e a transformação acelerada de elementos da natureza.

A *racionalização* empreendida através da SUDECO é, portanto, fundamental para se compreender o modo como a produção científica, nas diferentes áreas do conhecimento, foi apropriada por uma parcela minoritária da sociedade, usufruindo da produção e do bem-estar, enquanto grande parte dos cidadãos não tem acesso nem ao resultado da produção, muito menos a riqueza gerada. Nesse sentido, o desenvolvimento com base no crescimento econômico promovido pelo Poder Público consolidou a pobreza de parcela significativa da sociedade e a degradação ambiental. Buarque (1993, p.73) esclarece :

> *Durante a década de 70, os países desenvolvidos, dispondo de uma grande liquidez financeira, pressionaram os países em desenvolvimento para receberem empréstimos que levaram ao enriquecimento dos bancos e ao empobrecimento e atraso dos países pobres. A década de 80 demonstrou a inviabilidade desse caminho levando à falência dos países e à debilidade internacional. A década de 90 levará a uma revisão dessas prioridades. Os países desenvolvidos pressionarão os países pobres a comprarem tecnologias refinadas e a se incorporarem no mercado internacional, em uma nova onda de liberalismo econômico, tão sem relação com o futuro do país quanto os empréstimos dos anos 70. Nos países pobres, muitos economistas e homens públicos, em nome da defesa da modernidade, defenderão a compra destas tecnologias e a quebra das fronteiras da mesma forma como fizeram os tomadores de empréstimos nos anos 70.*

De fato, os anos 90 foram conduzidos para a total revisão da concepção acerca do Estado do bem-estar social que vinha sendo gestado no Brasil "pós-neocapitalismo" (do "Brasil-Potência") e já dentro do processo de crise dos anos oitenta. O processo de integração do território nacional pós-64, como um projeto geopolítico visando adequar a estrutura territorial do País ao projeto de industrialização e valorização do capital em curso nos anos setenta, principalmente através do vetor científico-

tecnológico, entra nos anos noventa em crise, assumindo, justamente, como afirmou o autor, discursos da globalização e de quebra de fronteiras.

Insere-se nesse bojo o Governo do Presidente Collor de Mello, patrocinador do desmonte do Estado e que contribuiu para a implementação de "novas escolhas e estratégias". Tratou-se da desnacionalização dos sistemas bancário e produtivo e da abertura dos "portos" aos produtos que vêm de fora. Na verdade, o industrial instalado no País estava acostumado com a "ciranda financeira", bem como com o subsídio e mercado exclusivo; nesse sentido, a diminuição nos lucros, face à concorrência, contribuiu para muitas falências e para o desemprego.

O que está colocado, nos dias atuais, enquanto contraponto da racionalidade e planejamento vivido no processo de programação dos II e III PND, bem como nos seus respectivos Planos Regionais, indica um novo discurso que está concebido como projeto – o desenvolvimento sustentável. Um discurso que vem tomando força desde os anos oitenta, que perpassou a SUDECO e que é agora o rótulo da nova ADCO – Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Trata-se de promover um "novo" padrão de desenvolvimento, proposto dentro de um limite possível de recursos que, de certa forma, está vinculado ao que hoje se tem constituído como "desenvolvimento sustentável"

É possível perceber a complexidade desse conceito e temos nos inclinado no sentido das proposições daqueles que o têm encarado como um discurso ideológico, que inclusive têm retomado conceitos como de pólos, de integração, de disparidades regionais e de retomada do prestígio ao planejamento através de agências de planejamento.

## 6. 1- O desenvolvimento sustentável como base discursiva das políticas de crescimento econômico: o *espaço mato-grossense* pós -SUDECO

Diversos estudos têm sido elaborados para analisar a intervenção do Estado no processo de produção do espaço nacional.[287]

[287] Ver Marangoni (1982); Oliveira, F. (1984); Cano (1985); Ianni (1991); Goldenstein & Seabra **(**1982); Costa (1971); entre outros.

No âmbito dessa discussão, tem lugar o estudo das políticas regionais de desenvolvimento, que fizeram (e fazem) parte do planejamento econômico brasileiro face ao projeto de *"Integração Nacional"* mas, que nos dias atuais, encontra-se em "baixa" pela própria falência do Estado provedor, interventor e planejador, bem como pelas pressões internacionais sofridas no sentido da liberalização das economias, nos últimos anos do século XX.

Refletindo sobre essa temática, Lencioni (1989, p.119) afirma que:

> *(...) não seria nada original o abandono puro e simples do estudo das políticas regionais de desenvolvimento, do planejamento regional ou da região (...) A ascensão e queda de um tema vai além da exigência de uma elaboração de forças políticas vivas, cuja ação social consegue institucionalizar alguns temas como resposta a demandas culturais e ideológicas de uma época. Perguntamos, a época do regional já passou?*

Poderíamos oferecer uma resposta a essa questão do ponto de vista teórico geral, afirmando que não é o que parece, considerando-se duas tendências bastante complexas que surgiram diante das mudanças estruturais que estão transformando, paulatinamente, o cenário mundial: a globalização e a regionalização. Trata-se, assim, de analisar a parte no todo e o todo na parte.

Do ponto de vista teórico específico, para analisar o *espaço mato-grossense* - Mato Grosso e Mato Grosso do Sul -, também não se trata de total perda de importância da temática regional. O Governo Federal, manifestando-se através do Ministério do Planejamento, tem utilizado um discurso que retoma a preocupação com o regional e com a redução das disparidades regionais no território nacional. Vejam-se algumas frases recentes:

> *Integrar as políticas setoriais, inclusive desenvolvimento urbano, política e controle da aplicação dos fundos constitucionais, defesa civil e, em especial, acompanhar as ações que objetivam o desenvolvimento equilibrado da Federação e a redução das desigualdades regionais.* [288] (grifo nosso)

> *O Programa Brasil em Ação foi lançado pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso em agosto de 1996, visando promover o desenvolvimento sustentável do País nas próximas décadas. São 42 empreendimentos nas áreas de infra-estrutura e desenvolvimento social, estrategicamente escolhidos pela capacidade de alavancar investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais. (...) O objetivo é reduzir os*

[288] Ministério do Planejamento e Orçamento/SERPRE. *Políticas Regionais.* In: www.seplan.gov.br, 30/03/98.

> *custos na economia e propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo, criando um ambiente favorável ao investimento privado.* [289]

O Ministério do Planejamento formulou programas para as regiões, dentro do Plano Plurianual (1996-1999) - *Brasil em Ação*[290]-, a partir da definição e delimitação de 12 eixos de desenvolvimento, os quais passaram a orientar os projetos em curso.

As justificativas, como se verá, pouco diferem da problemática que embalava os discursos desenvolvimentistas dos anos setenta e oitenta do século XX. Trata-se da concepção de que a superação das desigualdades regionais e da desigual distribuição de renda se daria através do crescimento econômico e da promoção de oportunidades para a iniciativa privada :

> *O Brasil em Ação está ampliando as fronteiras do desenvolvimento e criando grandes oportunidades de investimentos no País. A participação ativa de investimentos privados, brasileiros e estrangeiros, será fator essencial para traçar o mapa econômico do Brasil do século XXI.*[291]

Nesse sentido, o Plano Plurianual "Avança Brasil", lançado em 1999 como continuidade do "Brasil em Ação", evidenciaria que o *Estado deve ir aonde o mercado não pode chegar*.

A crítica mais contundente da oposição ao Governo Federal, acerca desse Programa, refere-se à não-apresentação de um diagnóstico para subsidiar a programação de modo a que fiquem explícitos os investimentos públicos e privados, bem como as prioridades. Na verdade, caberia a indagação: onde o mercado não pode chegar?

Para o *espaço mato-grossense*, estão em pauta, atualmente, o *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal (PROGRAMA PANTANAL)*, a um custo de US$400 milhões, dos quais U$ 200 milhões são provenientes de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; US$100 milhões financiados pela OECF; US$ 50 milhões da União e, finalmente, US$50 milhões a serem bancados com recursos de

---

[289] Ministério do Planejamento e Orçamento/SERPRE. *Brasil em Ação*. In: www.seplan.gov.br , 24/04/98.
[290] A Constituição de 1988, em seu artigo 165, determinou que o Poder Executivo, no 1º ano de seu exercício, enviasse ao Congresso um plano de investimentos para os 4 anos de mandato, que deveria ser desdobrado, depois, em orçamentos anuais. A programação do *Brasil em Ação*, de Fernando Henrique, tem sido comprometida face às constantes políticas de reajustes dos gastos públicos impostas pelos acordos com o FMI, iniciada após as eleições presidenciais de 1998. Esse é um processo que influenciou a elaboração do PPA 2000 – 2003/ *Avança Brasil*.
[291] Ministério do Planejamento e Orçamento/SERPRE. *Brasil em Ação*. In: www.seplan.gov.br , 24/04/98, p.1.

Mato Grosso e Mato Grosso do Sul - são projetos voltados para a *melhoria de vida da população*[292] -; o *PRODEAGRO: Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso*, pensado para implementar ações voltadas para *minimizar as degradações ambientais decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais e da intensa ocupação, assegurando a promoção do desenvolvimento sócio-econômico da população, estabelecendo um equilíbrio entre o binômio ocupação/preservação*.[293] São projetos de gerenciamento dos recursos naturais (florestas, minerais, cobertura vegetal) e sociais ( regularização fundiária e controle de áreas indígenas).

Conforme análise feita no capítulo 4, esses foram programas elaborados ainda na SUDECO. No primeiro caso, a idealização deu-se na gestão do superintendente Antônio Canale[294], em 1987, e, no caso do *PRODEAGRO*, um programa que veio no sentido de "resolver" os danos ambientais promovidos pelo POLONOROESTE, proposto, inclusive, pela última Missão de acompanhamento do programa.

Existem, também, outros projetos propostos, a que cumpre fazer referência, até mesmo pelas polêmicas ambientais e político-econômicas suscitadas, quais sejam: a recuperação da BR-364, ligando Porto Velho a Cuiabá (que foi construída com recursos do PIN e FINAM, no POLAMAZÔNIA e pavimentada com recursos provenientes do Banco Mundial, através do POLONOROESTE, em 1982); a ampliação das obras da hidrovia Tietê-Paraná (ligando o Porto de Santos às bacias dos rios Tietê e Paraná); o gasoduto Bolívia-Brasil (que atravessa todo o Mato Grosso do Sul, no sentido noroeste-sudeste, envolto na polêmica de não fomentar benefícios efetivos, do ponto de vista do barateamento de custos de energia (gás natural), nem mesmo com a construção das Termelétricas nas cidades de Corumbá (150 mw), Campo Grande (300 mw) e Três Lagoas (35O mw); a estrada de ferro Ferronorte (conectada, em Aparecida do Taboado-MS com a FEPASA e com a Rede Ferroviária Nacional); a ferrovia Ferroeste (antiga ferrovia da

---

[292] O Programa Pantanal pretende implantar e ampliar as redes de água e esgoto tratado em 15 municípios de Mato Grosso do Sul além de monitoramento de bacias hidrográficas. Tal feito será executado pela SANESUL – Empresa de Água e Saneamento de MS, conforme notícia veiculada através do artigo "Corumbá terá esgoto com Programa Pantanal". In*: O Progresso.* ano 49, nº 7.728, Dourados, 16/07/99, p.08.

[293] Ministério do Planejamento e Orçamento/SERPRE. *PRODEAGRO.* In: www.seplan.gov.br, 30/03/98, p.2.

[294] Encontramos vários documentos sobre a elaboração do que a SUDECO chamou de PROPANTANAL, entre eles o Ofício nº043/SUP, de 16.01.87, enviado para o Sr. Barber Conable, Presidente do BIRD, em que o superintendente relembra um contato anterior, onde se teria manifestado o interesse do Banco em incorporar o Pantanal na programação do BIRD. A resposta teria sido enviada em 02/04/1987, em que o Banco Mundial apoiaria o programa da SUDECO, porém seria transmitido através de um Projeto Nacional

Produção, que pretende ligar o Mato Grosso do Sul, a partir de Maracaju, ao porto de Paranaguá); entre outros.

A concepção geral da programação apresentada é *a idéia de que nós precisamos integrar o Brasil, de uma maneira equilibrada.*[295]

> *Não existe, aqui, a preocupação com um Estado particular da Federação. Os programas são desenhados, preferencialmente, buscando eixos de desenvolvimento, que é a concepção moderna do desenvolvimento. Não se trata de um pólo de desenvolvimento que se concentre numa região, mas de um eixo que distribua seus efeitos numa área mais ampla, pois é necessário que o Governo preste atenção ao conjunto do Brasil.*[296] (grifo nosso)

Qual era o equilíbrio pretendido?

Uma resposta encontrada no próprio programa indica para uma "parceria" entre o Poder Público e a iniciativa privada que passa, tanto pelo investimento direto em infra-estrutura, como é o caso dos projetos destacados, como pelo incentivo para que as empresas privadas assumam esses setores (infra-estrutura) como: rodovias, ferrovias, portos, comunicação, energia, etc. Trata-se de garantir condições para a implementação das privatizações, embasando-se no discurso de que o capital privado vai investir nas áreas de infra-estrutura, assumindo o maior volume de recursos, liberando o Governo para atuar nos setores sociais[297]. Atente-se ao que afirma Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1996, p.22) sobre essa parceria :

> *(...) é necessário assegurar a realização de determinados projetos de investimentos que, por sua natureza, por reduzirem custos de produção e comercialização, por completarem elos de nossa infra-estrutura, por melhorarem enfim as condições sistêmicas de nossa economia, inclusive quanto à oferta de mão-de-obra qualificada, são básicos para viabilizar plenamente uma multiplicidade de outros investimentos que irão sustentar a dinâmica do nosso crescimento econômico nas próximas décadas.*
> *A realização desses investimentos implica explorar ao máximo a parceria do setor público com o setor privado e a capacidade e interesse do setor privado de investir na área de infra-estrutura, aproveitando a ampliação dos processos de privatização e concessão de serviços públicos.* (grifo nosso)

---

do Meio Ambiente (que se consolidou depois nos programas apontados, e em outros como o PLANAFORA, em Rondônia).

[295] BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CARDOSO, F. H. *Brasil em Ação: investimentos para o desenvolvimento*. Brasília, 1996, p.13.

[296] BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CARDOSO, F. H. (1996, p.13).

[297] Sabidamente, os recursos advindos das privatizações não se reverteram em benefícios sociais, e a população tem sofrido com a baixa qualidade nos serviços prestados pelas empresas que compraram as estatais e com o aumento dos preços.

Nesta perspectiva, os objetivos pretendidos com a intensificação da programação e dos investimentos previstos, a serem definidos no processo pelos orçamentos anuais, seriam: *1) criar ambiente favorável ao investimento privado nacional e estrangeiro; 2) promover o crescimento sustentável; 3) gerar empregos em quantidade compatível com a expansão da força de trabalho; 4) reduzir as disparidades sociais e regionais.* (BRASIL/Cardoso, 1996, p.27)

No discurso, percebe-se, pouco mudou. Pode-se observar, em termos de mudança, a metodologia através da idéia de *eixos de desenvolvimento*, que pretende diferenciar-se dos *pólos de desenvolvimento*, o que ocorre *na forma*. Em termos de *conteúdo e objetivos* a serem alcançados, permanece o ideário de desenvolvimento sustentável[298], voltado para o capital monopolista de modo que os *eixos de desenvolvimento* acabam por concentrar ainda mais os investimentos. Outra diferenciação está na incorporação, pela empresa privada, de setores de infra-estrutura, notadamente concentrados nas mãos do capital monopolista estatal, o que tem servido para ampliar o leque de possibilidades de consolidação de conglomerados de capital nacional, mas principalmente estrangeiros, que têm investido maciçamente em setores como : financeiro, telecomunicações, rodovias, energia, exploração mineral etc.

No dizer de Cardoso (1997, p.5), esse é *um projeto nacional*, mas não no sentido da racionalidade "neocapitalista", idealizado por *grupos de pessoas, geralmente ideólogos que se reuniam para definir como o Brasil devia ser e, por intermédio de ações do Estado, iam alterando a realidade.* (p. 6). Seria, em seu dizer, um projeto da sociedade. Nesse sentido, o Presidente pretende diferenciar o planejamento para o desenvolvimento, de seu Governo, dos anteriores. Contudo, a "sociedade" para Fernando Henrique pouco se diferencia da concepção de sociedade presente no projeto desenvolvimentista, pois se consolida, basicamente, nas frações dominantes das classes nacional e internacional; talvez as classes dominantes internacionais sejam o único incremento novo; pois o domínio do capital monopolista multinacional, tem encontrado amplo campo para "locomover-se" internamente, no território nacional, com destino ao mercado externo.

[298] Desenvolvimento sustentável tem aparecido como um novo padrão de desenvolvimento, proposto dentro de um limite possível de recursos, e que aparece nos textos da SUDECO, como vimos, já no início dos anos de 1980. À partir de meados desta década, as buscas de recursos externos foram sempre atreladas a compromissos sociais e ambientais que, na década de noventa se intensificam, como se intensifica, também as "recomendações" para o distanciamento do Estado em relação a economia e para seu compromisso com as privatizações, entre outras.

Os *eixos nacionais de integração e desenvolvimento* foram idealizados para consolidar *a logística de transportes que o País necessita para inserir definitivamente todas as suas regiões, em posição mais vantajosa, no mercado internacional.*[299] Obviamente, se os pólos de desenvolvimento eram consolidados como instrumento principal da política de desenvolvimento regional, através da definição de cidades-pólos e das áreas-programas, que concentravam os investimentos, no sentido de promover as chamadas economias de aglomeração, no caso dos *eixos de desenvolvimento*, trata-se de eleger setores da economia, dinâmicos e de interesse do capital privado.

O gasoduto Bolívia-Brasil, por exemplo, desde os estudos da SUDECO, era colocado como uma condição importante para a consolidação de um pólo siderúrgico e petroquímico na cidade de Corumbá-MS. Contudo, é dentro do "custo Brasil", no sentido de minorar os custos da energia no eixo Sudeste-Sul industrializado que ele se consolida, o que está comprovado no próprio traçado e na tentativa de se impor um preço equivalente a todos os consumidores independentemente de sua localização em relação a fonte boliviana. O traçado do gasoduto penetra o Brasil por Corumbá (MS), percorrendo uma extensão de 702 km até Três Lagoas (MS), quando entra, no Estado de São Paulo, dirigindo-se para a Refinaria REPLAN, em Paulínia e daí até o Rio Grande do Sul, passando pelo Paraná e Santa Catarina. O Mato Grosso do Sul importa 92% da energia consumida de hidrelétricas de outras Unidades da Federação, principalmente de São Paulo, e a instalação de três termelétricas, respectivamente, em Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas, podem transformá-lo em exportador de energia,[300] além de possibilitar a implantação do Pólo Siderúrgico em Corumbá.[301]

O Governo de Mato Grosso do Sul, com o início da construção da termelétrica em Corumbá-MS (150 mw), tem vislumbrado a possibilidade de retomar a idéia do pólo petroquímico, apontado pela SUDECO, e que tem fomentado polêmicas

---

[299] BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CARDOSO, F.H. *Três anos de Real: construindo um Brasil melhor*. Brasília, 1997, p.25.

[300] Segundo Lamoso (1999), trata-se, por enquanto, de beneficiar algumas empresas como a Cimento Portland Itaú, em Corumbá; a Cimento Eldorado, em Bodoquena; a Matosul Agroindústria; a fábrica de celulose Champion, em Três Lagoas; e o distrito industrial de Campo Grande. São potenciais consumidores também a empresa Ceval Alimentos, os frigoríficos Swift Matel, Frigobrás, Frangovit, Refrigerantes do Oeste, Cerâmica Campo Grande e a fábrica de biscoitos Mabel, inaugurada em Três Lagoas, sem falar, ainda nesse município, da esmagadora de soja da Cargill e do Frigotel.

[301] *"O Governo Popular, a Companhia de Gás de Mato Grosso do Sul (MS-Gás),a Belgo-Mineira, a Mineração Corumbaense Reunida (subsidiária da Rio Tinto do Brasil), a Petrobrás, a Gaspetro e a Prefeitura de Corumbá assinam ... protocolo de intenções para exploração e processamento de recursos minerais. A negociação prevê a instalação de um pólo siderúrgico em Corumbá..."* In : www.agenciapopular.com.br. 05.12.2000, p.1/1.

junto aos ambientalistas e pesquisadores, frente ao complexo do Pantanal, por um lado, e atraído interesses, de outro – é o caso das forças políticas locais, interessadas em atrair investimentos para o município, bem como do capital multinacional.

Contudo Lamoso (1999, p.34) adverte que a expectativa de impulsionamento industrial, acompanhado da criação de empregos em Mato Grosso do Sul, devido ao gasoduto, *deve ser relativizada*:

> *(...) o fornecimento de gás atrai empresas de grande porte e que consomem energia em grande escala. Tais empresas de grande porte são, tendencialmente, poupadoras de mão-de-obra, pois contam com linhas industriais bastante automatizadas. Citamos como exemplo as indústrias cimenteiras instaladas em Corumbá e Bodoquena: a empresa Camargo Correia emprega diretamente na produção 29 funcionários e mais 12 na administração, num total de 41 funcionários ao todo.*

Concordamos com a assertiva, inclusive porque outras Unidades da Federação, como São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, também serão beneficiadas com o gás; trata-se de áreas concentradoras das unidades fabris no País, que já acumularam as chamadas economias de aglomeração. De fato, o Mato Grosso do Sul somente poderá competir, se lhe forem conferidas taxas mais baratas no uso da energia - uma discussão, já iniciada, desde o começo da construção do gasoduto, e que faz sentido, dentro da lógica das vantagens comparativas, dada sua proximidade com a fonte produtora.

Um outro exemplo, para desmistificar o projeto "nacional" e os eixos nacionais de integração e desenvolvimento propostos pelo *Brasil em Ação,* é a ferrovia Ferronorte. Ela foi idealizada pelo grupo Itamarati, do Sr. Olacyr de Moraes, tendo iniciado as obras em 1991, mas, devido a problemas financeiros (em grande parte provocados pela crise da soja e a queda dos preços no mercado externo, bem como pelo encolhimento nos financiamentos e alta dos juros) seria concluída pela incorporação de investimentos externos e fundos de pensão.[302]

Ainda que o objetivo não seja o de discutir esses projetos, cumpre salientar que o objetivo do referido *eixo ferroviário* seria baratear os custos do transporte, de R$80,00 para R$64,00, conforme estimativa do Grupo Itamarati, para ampliar os lucros dos produtores de grãos, mas também de outros produtos decorrentes, principalmente, das

[302] Em 1998 a Ferronorte S/A uniu-se à concessionária da malha oeste da Rede Ferroviária Federal (RDDSA), Novoeste S/A, constituindo a holding Ferropasa (91% de propriedade da Ferronorte e 9 % da Novoeste). (Lamoso, 1999, p.38).

agroindústrias do *espaço mato-grossense*, além de madeira e papel. Uma vinculação direta entre os centros produtores e o mercado internacional.

Nesse sentido, segundo Leme (1999, p.13), o *Brasil em Ação* reforçou os elos já existentes entre as áreas de maior dinamismo econômico, haja vista a intervenção do Poder Público que se resumiu em remover obstáculos e facilitar o empreendimento e a acumulação do setor privado:

> (...) *os poucos programas governamentais anunciados subordinam a ação estatal à idéia de redução do chamado "custo Brasil"* : *atuação estatal visando favorecer determinado produto ou cadeia produtiva, privilegiando setores eleitos previamente, sem pensar o conjunto do território.*

Para o referido autor, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso abdicou do planejamento, no sentido de um direcionamento nacional do território, em favor da abertura da economia empreendida na última década do milênio e da ruptura da lógica interna que presidia o período anterior, a que nos referimos, quando falamos da atuação da SUDECO (anos setenta e oitenta), conduzido pelas políticas de integração dos mercados regionais e a complementaridade da economia nacional, face ao comando industrial paulista.

A abertura dos mercados locais e regionais, somada à perda de capacidade de coordenação do Estado nacional, teria contribuído para ampliar as disparidades regionais. Um exemplo que pode ser aduzido é a fuga dos consumidores de Aparecida do Taboado (MS) para o comércio paulista, onde o ICMS de 12%, em média, contrastava com os 17% cobrados em Mato Grosso do Sul; problemas locais, não analisados no processo de *eixo de desenvolvimento* pretendido.

Observe-se a argumentação de Leme (1999, p.14) :

> *(...) a lógica que subjaz ao programa governamental tende a reforçar a seletividade espacial, à medida que os projetos que o compõem buscam favorecer interesses privados localizados e específicos. Prevalece, portanto, não mais a concepção de desenvolvimento regional ... mas a idéia de "eixos estruturantes", definidos pela racionalidade do investimento, sem que sejam consideradas suas articulações e desdobramentos intra-regionais. Daí seu caráter seletivo e a tendência a se concentrar em áreas mais dinâmicas e já integradas.*
>
> *(...) Como os capitais privados investirão preferencialmente nas áreas em que as vantagens auferidas pelos investimentos em suporte de infra-estrutura propiciem redução dos custos de produção e comercialização, esse movimento acaba por exacerbar as desigualdades internas de cada espaço nacional.*

Nesse sentido, também argumenta Araújo (2000, p.15), que a opção em romper com o processo de integração do mercado nacional dá-se pela priorização da inserção no mercado mundial das empresas, de segmentos e de espaços econômicos mais competitivos, o que produziu forte impacto na base produtiva nacional:

> *Do ponto de vista da dinâmica regional, tal opção tende a valorizar os espaços econômicos portadores de empresas e segmentos mais competitivos, com condições, portanto, de ampliar com mais rapidez sua internacionalização, ou de resistir com mais força ao "choque de competição" praticado nos anos 90, no Brasil. E esse processo secundariza as regiões menos competitivas, as mais negativamente impactadas pela competição exacerbada ou as que se encontram em reestruturação.*

Como destacamos no capítulo anterior, no *espaço mato-grossense*, a última década do século XX chegou com a diversificação do processo de agroindustrialização, que vem provocando mudanças substanciais na sua configuração espacial. Nesse sentido, citem-se os exemplos da suinocultura e a da avicultura organizadas em sistemas integrados e que envolvem, tanto a agricultura, na produção dos grãos necessários para a ração, como a criação de pequenos animais, sob controle da indústria.[303] Embora o Estado se pretenda distante da produção, percebe-se que, embora não atue diretamente, patrocinando o avanço das forças produtivas, está presente através do FCO – Fundo Constitucional para o desenvolvimento do Centro-Oeste - através das pesquisas (principalmente a EMBRAPA) e através de generosos incentivos e isenções fiscais. [304]

A continuidade das políticas do *Brasil em Ação,* reafirmamos, veio pelo Plano Plurianual 2000-2003 (*Avança Brasil),* que Fernando Henrique Cardoso faz questão de dizer que *traz mudanças importantes na forma de atuar do Governo* [305] e que apresenta um plano para os investimentos e despesas governamentais, consubstanciado em um conjunto de programas a serem dirigidos por gerentes.

O *programa* no contexto do *Avança Brasil* aparece como:

> *(...) a unidade básica de planejamento e gestão do Plano Plurianual composta por um conjunto articulado de ações que se traduzem em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade e*

---

[303] Ver : Lamoso & Silva, W. G. (1997); Mizusaki (2000), dentre outros.
[304] Leme (1999, p.12), refere-se à luta travada entre diferentes Unidades da Federação, e*sgrimindo generosos incentivos fiscais – em muitos casos, promovendo um verdadeiro leilão do patrimônio público*, no sentido de atrair investimentos privados para seus territórios.
[305] O Plano Plurianual 2000-2003. In: www.mpo.gov.br/PPA/programaconceito.htm , 02/02/2000, p.1.

> *que concorre para um objetivo comum visando dar solução a um problema ou a atender a uma demanda da sociedade.* [306]

Enquanto o *gerente*:

> (...) *orientado pelo compromisso com resultados e custos é fator crítico de sucesso na implantação e execução do programa cujo perfil profissional para a função de gerente pressupõe Conhecimento Técnico e Gerencial, Capacidade de Administrar Pessoas, Capacidade de Negociação e Experiência Profissional nas áreas de atuação requeridas para a execução do programa. O gerente promove a cooperação entre os parceiros, articulando recursos, esforços e informações; busca a eficácia e a eficiência das ações do programa e o seu aperfeiçoamento; garante a qualidade e administra restrições, incertezas e compromissos, bem como colabora para maior integração e coordenação com os demais programas do Governo.* [307]

O programa, nesse PPA (Plano Plurianual), na forma conceitual apresentada, diferencia-se daquele elaborado no modelo desenvolvimentista dos anos setenta e oitenta, embora seja também a unidade básica do planejamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que orientavam os orçamentos e as ações das Superintendências.

Certamente, uma diferença encontra-se no sentido de que não há um direcionamento da programação no contexto de um planejamento nacional; há apenas compatibilidade com uma *Orientação Estratégica do Governo* e com os recursos disponíveis. Essa orientação, no discurso do Governo, está direcionada para a *inclusão social*[308], que tem como ponto de partida a chamada *estabilidade econômica e a conseqüente recuperação do poder aquisitivo das camadas de menor renda da população* e cuja meta é o *crescimento econômico com geração de emprego e renda; aproveitamento dos recursos naturais com conservação para gerações futuras; garantia da continuidade do processo democrático e dos direitos humanos.*

Outra diferença verificada está no discurso de políticas públicas que incorporam os moldes do pensamento empresarial (e, portanto, de políticas privadas), onde a *prioridade para o cidadão* está voltada para o *atendimento ao cliente-cidadão*.[309]

---

[306] ibid, p.1.
[307] O Plano Plurianual 2000-2003. In: www.mpo.gov.br/PPA/programaconceito.htm , 02/02/2000, p.1.
[308] *Entende-se por inclusão social a universalização (...) aos patamares mínimos de cidadania estabelecidos na Constituição de 1988 presentes no senso comum dos brasileiros. Saúde, segurança, educação, principalmente, trabalho e oportunidades de renda.* In: www.mpo.gov.br/PPA/orient.htm , 02/02/2000 p.1.
[309] In: www.mpo.gov.br/PPA/gestão.htm, 02/02/2000. p.1

Se o cidadão é um cliente, o Poder Público incorpora, finalmente, o papel de empresa comandada por gerentes que, como tal, devem primar pela sua "saúde financeira", que é regida pelo mercado e pelo equilíbrio das contas públicas – isso significa planejar ações, com os recursos advindos da arrecadação dos impostos federais (como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos industrializados (IPI)), bem como com as contribuições (como a Contribuição para Financiamento da Securidade Social – CONFINS) ou, ainda, através de financiamento junto ao mercado externo, de modo a investir em setores/eixos dinâmicos da economia e do território, concentrando mais ainda a riqueza e efetivando cortes de despesas.[310] O objetivo maior de uma empresa, num regime capitalista é a obtenção de lucro. Assim, se um dos seus setores está deficitário, a tendência é efetuar cortes; se um funcionário não está rendendo, é preciso substitui-lo. Como é possível transferir esse pensamento empresarial para a administração pública, se existem investimentos em ações que devem ser realizadas em perspectivas diferentes do lucro empresarial - a fundo perdido -, como a educação, a saúde, a previdência.

Trata-se de um novo modelo proposto de gestão do Estado, em contraponto ao Estado provedor. Do ponto de vista do planejamento, as ações estão calcadas na promoção do crescimento econômico para viabilizar o chamado d*esenvolvimento sustentável*. Nesse sentido, Rodrigues (1999, p.50) nos faz refletir:

> *Contraditoriamente ao progresso, ao desenvolvimento, cria-se a problemática ambiental. Esgotam-se os chamados recursos naturais não-renováveis (petróleo, carvão, ferro, manganês) etc. Torna-se uma preocupação a "preservação, conservação" da natureza como recurso e como paisagem.*
> *Um destes processos – de conservação, de sustentabilidade - está vinculado à miniaturização dos objetos propiciados pela tecnologia, procurando retardar o esgotamento dos recursos, mas não deixa de produzir objetos que os consomem, mesmo que em quantidades menores que no passado recente. Ao menos, para produzir e consumir – objetos ou a própria "paisagem" – a natureza recebe os recipientes do desenvolvimento. (...) Pensar (...) o tal de desenvolvimento sustentável é ter que pensar no modo de produção de mercadorias e não apenas no local onde se gera a poluição e a destruição das matas.*

[310] Para o Governo Fernando Henrique Cardoso, desde 1994, o corte nas despesas realiza-se através de uma política de arrocho salarial aos servidores públicos, ao salário mínimo e aos aposentados, além das mudanças na Previdência Social e na legislação trabalhista que incidem sobre os direitos e conquistas do trabalhador, e de uma política de desemprego através dos Planos de Demissão Voluntária (que se proliferam nos Governos estaduais e municipais), sem falar na criação de novos tributos, como a Contribuição Permanente Movimentação Financeira.

A idéia de sustentabilidade pode aqui ser compreendida, tanto do ponto de vista dos recursos naturais, como da economia. Na primeira referência, percebe-se a racionalidade e a preocupação de viabilizar as gerações futuras, sem todavia impedir o processo o avanço da produção de mercadorias; na segunda, aparece a idéia de que os recursos são limitados e devem ser direcionados para ações que possam promover/criar postos de empregos e de geração de renda: *O caminho para a inclusão social é ter a oportunidade de viver dignamente pela força do próprio trabalho.*[311]

Ratifica-se o incremento em investimentos para a iniciativa privada, apenas com a perspectiva de que ela gerará emprego. No discurso do Governo, promover o emprego é distribuir renda. Este pensamento omite as contradições de classes e indica *uma* inclusão social, que nada mais é do que sobreviver para o processo de exploração – o que as reformas do Estado e da Previdência Social, atualmente em curso, evidenciam. Omite também que o capitalismo é essencialmente expansionista, concentracionista e desigual; assim, quanto mais acelerado for o crescimento econômico, maior será a concentração da renda e a desigualdade sócio-espacial. Além disso, como já apontamos o favorecimento aos setores mais dinâmicos e competitivos já é em si um limitador na incorporação de mão-de-obra, pois consolidam-se em empresas extremamente automatizadas, com pouca possibilidade de absorção de mão-de-obra. Considerando o foco de estudo deste trabalho, veja-se a Tabela 4 a seguir :

**Tabela 04**
**PIB *per capita* do Brasil, regiões Sudeste e Centro-Oeste,**
***Espaço mato-grossense* e São Paulo (1985/1997)**

| GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO | 1985 CR$ | 1987 CZ$ | 1989 NCZ$ | 1991 CR$ | 1993 CR$ | 1995 R$ | 1997 R$ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BRASIL | 9.859.022 | 80.024 | 8.915 | 1.132.360 | 256.850 | 4.160 | 5.413 |
| CENTRO-OESTE | 7.073.799 | 58.039 | 6.736 | 1.077.550 | 227.712 | 3.742 | 5.008 |
| Mato Grosso do Sul | 7.912.482 | 66.944 | 6.929 | 923.901 | 204.177 | 3676 | 4.693 |
| Mato Grosso | 5.781.287 | 50.247 | 5.701 | 751.926 | 195.409 | 2.959 | 3.972 |
| SUDESTE | 13.760.328 | 112.082 | 12.351 | 1.555.329 | 347.250 | 5.726 | 7.436 |
| São Paulo | 16.735.179 | 141.290 | 15.704 | 1.855.841 | 441.732 | 6.804 | 8.822 |

Fonte: www.ibge.gov.br/estatística/economia/contasregionais/tab2a.shtm

[311] In: www.mpo.gov.br/PPA/gestão.htm , 02/02/2000, p.1.

A Tabela 4, embora não contemple todas as macrorregiões estabelecidas pelo IBGE nem mesmo todas as Unidades da Federação, demonstra a tendência à concentração da geração de riquezas no Sudeste brasileiro, principalmente São Paulo. Apenas para exemplificar, a média nacional representa, nos anos de 1985, 1991 e 1997, respectivamente, 59%, 61% e 61% da média paulista. No que diz respeito ao Mato Grosso e ao Mato Grosso do Sul, as taxas, embora menores que as nacionais, demonstram branda elevação nesses anos, podendo significar uma leve desconcentração. Verificamos, nos mesmos anos, para Mato Grosso, taxas 35%, 40% e 45% e para Mato Grosso do Sul 47%, 49% e 53%, com relação a São Paulo.

Quando avaliamos Mato Grosso do Sul e Mato Grosso com relação ao Brasil, nos mesmos anos, é possível perceber que a média dessas Unidades está abaixo da nacional, contudo, com menor distanciamento do que quando comparadas com São Paulo. No caso de MT, em 1985, 1991 e 1997, respectivamente, seria 58%, 60% e 73%. No caso de MS, 80%, 81% e 86%. Indicativos de que, nos anos da última década, amplia-se a produção no *espaço mato-grossense*. Essa situação tem a ver com o processo de diversificação e instalação das primeiras unidades agroindustriais (fábricas de óleo de soja, abatedouros de frangos, suínos, indústrias sucro-alcooleiras, entre outras), já na segunda metade dos anos oitenta. Percebe-se, entretanto, que se mantém o padrão concentrador da riqueza no Sudeste brasileiro, principalmente São Paulo.

Para entender o papel atribuído à iniciativa privada no processo de geração de riquezas e sua distribuição, nos dias atuais, nos reportamos a Araújo (2000, p.16) quando afirma que, nessa década, *as decisões dominantes tendem a ser as do setor privado, dada a crise do Estado e as novas orientações governamentais, ao lado da evidente indefinição e atomização que tem marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil.*

O Governo Federal tem privilegiado o discurso neoliberal[312], tem lançado reformas e privatizações, com o intuito de afastar-se da economia, para atuar apenas nos setores sociais considerados fundamentais como: segurança, saúde e educação; por outro lado, continua propondo-se a efetivar ações que contribuam para alavancar o investimento privado.

Tal feito implica, necessariamente, em ações e investimentos em infra-estrutura e incorporação de equipamentos de toda ordem, tais como: vias de transporte

[312] Uma análise ímpar sobre o neoliberalismo podemos encontrar em Boron (1999, p.7-67).

(construção e/ou recuperação de rodovias e hidrovias), saneamento básico (implantação de sistema de água e esgoto), energia (termelétricas e hidrelétricas), meios de comunicação, projetos de irrigação etc.

Essa postura demonstra o peso político da classe empresarial - rural e/ou industrial -, bem como os interesses regionais – que, também são políticos e representam, na maioria das vezes, frações das classes dominantes - e, desse modo, dois pontos são importantes, na nossa avaliação, para compreender o paradoxo vivido pelo Governo e pela sociedade civil, na atualidade, em que as relações internacionais impõem o ideário *liberal* e o *livre mercado*: 1º) As decisões são políticas, dependem de votos e, portanto, são negociáveis; 2º) O *desenvolvimento*, enquanto projeto, ainda está presente, de modo a justificar ações governamentais para alavancar empreendimentos privados e, supostamente, acabar com as desigualdades sócio-regionais, demonstrando que as bases de compreensão de desenvolvimento, agora, *sustentável*, estão fincadas no crescimento econômico, ou seja, têm como expressão o aumento nas taxas do PIB - Produto Interno Bruto.[313]

Com isso, *criar ambiente favorável ao investimento privado* aparece como benefício para toda a sociedade. Parte-se do pressuposto de que tal ação se transformará em oportunidades para todos os segmentos sociais. É um processo ideológico, pois objetiva a manutenção do *status quo*.

Analisando esse discurso do Governo Fernando Henrique Cardoso, observou-se a retomada de propostas de políticas de *desenvolvimento regional,* o que se verificou também em políticos e empresários da região Centro-Oeste, inconformados com a extinção da SUDECO principalmente porque outras Superintendências, como a SUDENE e a SUDAM, permaneceram ativas. É o exemplo do Senador Ramez Tebet [314](PMDB-MS) que, inclusive, foi seu último superintendente e defendia a necessidade de um órgão planejador e financiador para a região:

> *(...) acho que o Centro-Oeste está em desvantagem porque você pega a região Nordeste, tem Banco do Nordeste, tem Banco da Amazônia, tem organismos de desenvolvimento como a SUDAM e a SUDENE e você pega o Centro-Oeste e não tem nenhum Banco de Desenvolvimento ou uma Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Essa Agência poderia fazer essa coordenação (...) é inadmissível pegar uma região que ocupa um quarto do território nacional como é o Centro-Oeste, que tem mais de um milhão de*

[313] Um exemplo desse modo ainda vigente de pensar está na implantação da unidade industrial da Ford, na Bahia, com isenção fiscal e com financiamento do BNDES, sob a justificativa de geração de empregos.
[314] Ver : Tebet, R. *Desenvolvimento regional: uma lacuna no projeto Brasil*. Senado Federal: Brasília, 1997 e "Ramez Tebet defende política regional" In: *Jornal do Senado.* Ano III, nº 442, Brasília, 14/04/1997.

> *hectares de terras agricultáveis e não ter um planejamento voltado pr´a ela ( ...).* [315]

Nesta mesma direção, inclusive, pode-se fazer referência ao programa de desenvolvimento do Governador Zeca do PT, eleito pelo Mato Grosso do Sul, em 1998, e que se baseia na consolidação de pólos de desenvolvimento, basicamente os mesmos já previstos na SUDECO, são eles: Três Lagoas, como pólo de diversificação industrial; Campo Grande, pólo administrativo e industrial; Dourados, como pólo agroindustrial; Corumbá, como pólo turístico e siderúrgico.

Outra evidência da retomada do discurso regional está na política do atual Ministério da Integração Regional consubstanciada no Programa de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste, e cujo objetivo é :

> *a promoção do desenvolvimento sustentável em macrorregiões menos desenvolvidas. Ressalte-se que a execução de ações, envolvendo a realização do planejamento estratégico da Região Centro-Oeste, a formação de recursos humanos para o gerenciamento de projetos de desenvolvimento em espaços selecionados da região, servirá como subsídio para a criação da Agência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste.* (grifo nosso)

A referida Agência de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste (ADCO) [316], iniciou suas atividades em Julho de 2000 e deverá implementar o "Plano de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste", elaborado com base do PPA 2000-2003, e que deverá entrar em execução à medida que os governos estaduais forem definindo seus projetos e programas. O Plano citado caracterizou o Centro-Oeste como: *região de grande potencial à exploração agrícola e pecuária sustentável, mas que precisa de investimentos industriais e agroindustriais complementares.*[317]

Pelo que se vê, o diagnóstico mantém a indicação prevista pela SUDECO para o Centro-Oeste brasileiro – potencializar as vantagens comparativas dentro do binômio grãos/carne como "especialização regional".

---

[315] Entrevista concedida pelo Senador Ramez Tebet , em 25/08/1997. Campo Grande (MS).

[316] A ADCO deverá atuar na identificação e divulgação de oportunidades de investimentos em MT, MS, GO e DF, além de mobilizar investimentos públicos e privados de fomento ao desenvolvimento à ciência e tecnologia, atuando também como Secretaria Executiva do FCO. Para o Governo Federal, o órgão terá atuação mais abrangente daquela que tinha a extinta SUDECO.

[317] "Agência regional será ativada em julho!" In : *Jornal O PROGRESSO*. Ano 50, nº 7.986. Dourados–MS, 27/28/ Maio de 2000, p.5.

A ADCO, ao ser implantada, encontrou um Plano de desenvolvimento previamente elaborado. As diretrizes gerais, que indicam quais os setores e atividades serão financiados e quais políticas serão incentivadas, já estão definidas. Às Unidades da Federação interessadas (MT, MS, GO e DF) caberá definir suas políticas específicas, cuja programação será elaborada por uma equipe norte-americana contratada.[318]

Nesse sentido, a nova Agência se diferencia e se parece com a SUDECO, na medida em que terá, também, o papel de repassar os recursos aos órgãos executores.

A criação de uma agência de desenvolvimento regional (ADCO), na atualidade, compõe uma base discursiva que vai, como afirmamos, na "contramão" do discurso liberal da globalização defendido, inclusive, por aqueles que apóiam o Governo Federal. Assim, só é possível ser compreendido no bojo dos interesses político-partidários, particulares e clientelistas, eleitoreiros e de empreguismo.

Trata-se, a nosso ver, de *atitudes* de políticas regionais, que ainda contabilizam votos e ganhos individuais (e de grupos), mas que, como assinalamos acima, está imbuída do mesmo pensamento acerca do sentido de desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico e que, agora, tem o Estado como facilitador para atrair o investimento privado, o que, segundo Leme (1999, p.14), tem-se prestado, tão somente, a remover obstáculos e abrir novos horizontes à acumulação privada.

Não há, portanto, um projeto nacional que dê respaldo às políticas públicas de desenvolvimento regional - sustentável -, apontadas pelo Ministério da Integração Regional e o próprio Presidente da República, mas há, sim, a idéia de projeto nacional, na qual se sustentam os eixos de integração e as ações de Governo.

O resultado tem sido o aprofundamento da concentração da renda e o empobrecimento da população, cuja maior referência é o desemprego e a sobrevivência pela informalidade. No caso do *espaço mato-grossense*, pelo seu aspecto fronteiriço[319], a informalidade tem garras também na criminalidade, no narcotráfico, no contrabando, na prostituição. Aspectos de um cotidiano que quase passa em branco, mas que, vez ou outra,

---

[318] A equipe norte-americana para elaborar a programação da ADCO convocou uma reunião com representantes das universidades, em MS (UNIDERP, UFMS, UEMS), visando consultar quais seriam os interesses dessas instituições na programação da Agência. Uma situação intrigante a que foram submetidos os profissionais representantes, que pensaram poder opinar no processo, mas que, na verdade, apenas poderiam ter a possibilidade de inserir projetos/propostas para incorporar na programação e receber recursos. Essa reunião ocorreu em Setembro/2000, com a presença do Ministro da Integração, do representante da empresa norte-americana.

[319] O Mato Grosso do Sul, em toda sua extensão oeste, limita-se com outros países platinos, como o Paraguai e a Bolívia separados, em grande trecho apenas pelo rio Paraguai.

encontra tempo nos canais de televisão e jornais de circulação nacional – esses são “eixos de integração”, tão rentáveis para os grandes monopólios multinacionais, quanto os que Fernando Henrique Cardoso defende, como proposta para acabar com as disparidades regionais, e se espacializam, estabelecendo redes e fluxos próprios.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, se teve alguma pretensão, foi simplesmente a de contribuir para a compreensão do processo de ocupação do *espaço mato-grossense*, que chegou dividido administrativamente, à década de oitenta, consolidando-se como um "espaço moderno" e com condições de colocar-se como alternativa no movimento de desconcentração industrial ideado nas políticas governamentais, notadamente a partir do II PND. Não intentamos esgotar a temática (antes pelo contrário apenas introduzi-la), nem tão pouco fornecer uma radiografia do planejamento - elaborado e executado -, mas compilar e analisar dados e informações que nos permitiram identificar a sustentação teórica, o discurso, e a prática. Esta se refletiu em ações de planejamento da SUDECO, que revelam *intenções, contradições, tensões e conflitos*.

Tratou-se, ainda, de abordar aspectos da Superintendência e do papel que ela assume: Para quê foi criada? A serviço de quem? Quais os efeitos de sua presença no *espaço mato-grossense*?

Cabe destacar que, ao longo dos capítulos, à medida que analisávamos a documentação e as entrevistas realizadas, além de abordar as questões que nos pareceram mais relevantes, fomos arriscando análises conclusivas em cada capítulo. Assim, tentaremos retomar aquelas que julgamos mais importantes e/ou apontar outras que não ficaram devidamente explicitadas.

A SUDECO foi concebida como um órgão de planejamento, no contexto do Governo Militar, dentro da base teórico-discursiva desenvolvimentista, em que o discurso da neutralidade científica, de interesses de classe, e a racionalização do desenvolvimento constituíram-se no baluarte para as elaborações programáticas que vieram a consolidar o *espaço mato-grossense* como um espaço de intervenção no projeto de integração nacional em pauta.

Dessa forma, ela funcionou como instrumento que dava respaldo científico para o projeto de desenvolvimento nacional em todo o Centro-Oeste. A SUDECO atuava sob as determinações da SEPLAN/PR, que, por sua vez, respondia a reclames que vinham das frações dominantes do capital agro-industrial, muitas vezes através de algumas instituições estratégicas para o governo, como era o caso da Escola Superior de Guerra e sua Associação (ADESG), que também fomentava estudos e participava ativamente da

formação da base ideológica e intelectual dos tecnocratas, como apropriadamente analisou Dreifuss (1981), e com a qual os superintendentes tinham estreitas relações.

Assim, é possível compreender o modo como a SUDECO atuava, tendo contribuído, juntamente com outros órgãos, para promover a ampliação do campo de atuação do Poder Executivo e para efetuar o "pacto da interdependência", em nome do qual se realizou a intervenção econômica e institucional no sentido de preservar as relações internacionais com o Ocidente, leia-se EUA; reproduzir internamente essa coesão, a partir da consolidação do tripé; e compor a mediação entre as classes sociais.

A SUDECO realiza isso plenamente através de suas áreas-programas, não se consolidando como um órgão de planejamento, mas como um nicho de estudos que eram realizados *a posteriori* das decisões da SEPLAN/PR sobre "o que pesquisar", e que iriam viabilizar o projeto de integração em pauta. Contrariamente ao discurso de racionalidade e ao comprometimento científico que deveriam ter as ações, verificamos que a SUDECO apresentou poucas propostas próprias e que quando, o fez, teve seus argumentos desconsiderados. A inserção de um plano urbanístico para a Avenida Internacional que limita Ponta Porã-MS com Pero Juan Caballero/Paraguai, por exemplo, no PRODEGRAN, foi recusado diretamente pelo Presidente Geisel. O mesmo ocorreu com os trabalhos elaborados em conjunto com a Comissão para a divisão de Mato Grosso, em que a abordagem de que a parte Sul, Mato Grosso do Sul, não necessitava ter um Programa Especial foi totalmente desconsiderada. Além disso, a equipe da SUDECO que realizou estudos para a possibilidade de divisão atestou que nada havia que pudesse diferenciar claramente o Norte e o Sul, apenas que a base de sustentação econômica das contas do então Mato Grosso estavam na arrecadação advinda do Sul e que a separação traria problemas graves - tais argumentos também foram ignorados.

No ideário planejador do "Brasil-Potência", o desenvolvimento como crescimento econômico é o objetivo último, em função do qual as ações propostas e realizadas pelos Programas Especiais da SUDECO dirigiam-se à consolidação de infra-estruturas, de atração de população e de mão-de-obra e barateamento nos custos de produção. Esse *pensar/fazer* da SUDECO justificou-se no discurso das disparidades regionais, da distribuição de renda e de combate à pobreza pela geração de empregos, que se realizaria pelas mãos da iniciativa privada incentivada. Uma falácia, como demonstramos: na verdade, estava a Superintendência a reboque da iniciativa privada e dos interesses do Estado.

A SUDECO através de sua programação contribuiu para a inserção do *espaço mato-grossense* nos diferentes contextos da economia nacional e mundial desde o final dos anos sessenta até sua extinção, em 1990. Nesse sentido, pudemos identificar e analisar quatro momentos da sua programação e nos quais o *espaço mato-grossense* assume papéis específicos.

O primeiro momento foi identificado a partir do I PLADESCO, definindo para o Centro-Oeste brasileiro e para o *espaço mato-grossense* especialmente, um papel estratégico enquanto fronteira a ser consolidada e caminho para a Amazônia, associados a idéia de vazio, que lhe conferia também a função de absorver população. Nesse contexto, assumia "ares" de "reforma agrária", na medida em que previa a ocupação, principalmente na zona de fronteiriça, com pequenas e médias propriedades, o que se daria basicamente através da política de colonização particular. Contraditoriamente ao discurso propagado, as colonizadoras, em grande parte, não efetuaram o projeto de colonização, tendo as empresas incorporado imensas fatias de terra e agregado valor pela infra-estrutura implantada, principalmente as rodovias de penetração. Outra situação comum esteve ligada ao fato de que o INCRA permitia que colonizadoras dispusessem de projetos de loteamento com unidades de até 3.000 ha, o que, na verdade eram fazendas ou glebas empresariais; além de não se enquadrarem no caráter legal de "lote familiar" que as colonizadoras deveriam propiciar, desmistifica-se o conceito de "reforma agrária" utilizado, contribuindo mais para a concentração fundiária, que resultou, inclusive na baixa utilização produtiva das terras e, ainda, favoreceu a venda de terra de forma extremamente lucrativa, que desconsiderava todos os "favores" governamentais recebidos pela empresa, desde as "condições favoráveis" para aquisição de glebas a preço quase simbólico, passando pelos créditos e pelos incentivos fiscais.

Na sua parte setentrional (atual Mato Grosso), o objetivo principal era ocupar *racionalmente*. Isso significou a promoção e instalação de grandes fazendas, os chamados pólos agropecuários, agroflorestais e minerais para propiciar a exploração e uso das riquezas naturais. Significou também a reorientação dos fluxos migratórios internamente no País, através das colonizadoras. Essa política de ocupação justificava-se, primeiro, como segurança nacional e, segundo, para efeito de ocupação econômica. Assumia, portanto, o *espaço mato-grossense*, especialmente papel geopolítico, inclusive pela sua localização limítrofe com os países platinos. Esse é um aspecto importante para que possamos compreender um dos vieses que explicam o fato de a SUDECO e a SUDAM

atuarem justapostamente no norte do *espaço mato-grossense*; isto é, a sobreposição não se deu aleatoriamente.

Como à SUDECO não cabia incentivos, forças políticas ligadas ao capitalismo urbano-industrial do Centro-Sul que pretendiam fazer das terras mato-grossenses novos ativos patrimoniais, sob a forma de "reserva de valor", principalmente, encontraram justificativas na integração nacional para manter os incentivos através da sobreposição. Nesse processo, concluímos que o controle, na verdade, estava com a SUDAM, permeado pelos interesses dos empresários "paulistas", o que foi confirmado em documentos analisados e nas palavras do Sr. Aguinaldo Lélis.

Assim, a SUDECO submeteu-se a incorporar ações que viessem a proporcionar as condições para que os empreendimentos da iniciativa privada pudessem realizar-se. Além da incorporação de infra-estrutura, a SUDECO proporcionou, para acomodar os interesses em pauta, o zoneamento das atividades econômicas e das reservas (indígenas, de pesquisa, biológicas, entre outras), o que deu amplo respaldo para a ocupação empresarial.

Na sua parte austral, consolidou-se o papel de extensão do Sudeste, de modo a buscar a ampliação da produção de alimentos e matérias-primas para a indústria, incentivando a incorporação de novas terras à produção agrícola para suprimento do mercado interno e para exportação. Nesse processo levas de gaúchos e paranaenses, principalmente, adentraram áreas de Campos, normalmente utilizadas para pecuária, introduzindo suas "granjas" e a produção agrícola com alto grau de tecnificação.

O segundo momento vem com o II PLADESCO, que foi a incorporação das políticas para o Centro-Oeste, dentro dos princípios do II PND. O *espaço mato-grossense* assumia dentro da SUDECO, o papel de "fronteira econômica", que significava sobretudo a incorporação de novas "frentes" ao processo produtivo nacional. O Cerrado, que já vinha sendo ocupado como pastagens naturais, passou a ter seu uso incentivado para a produção agrícola, com a inserção de um "pacote tecnológico" a ser importado. Tratava-se do aprofundamento da política de integração nacional já nos moldes da incorporação da agropecuária pela indústria e em uma política de migração intensa para promover a ocupação do *espaço mato-grossense* e, ao mesmo tempo, contribuir para o abrandamento de tensões na estrutura fundiária do Sul do Brasil, "oferecendo" aos colonos sulistas a possibilidade de irem para o Norte e produzirem a agricultura moderna, tecnificada, a que já vinham desenvolvendo desde os anos 50.

Assim, apesar da política migratória, o processo de ocupação tomava outros "ares", que não condiziam mais com o de reforma agrária, na medida em que o empresário privado é que vai assumir claramente o processo de ocupação da Amazônia mato-grossense. Mudou-se o discurso, porque ele agora precisa incorporar os ditames de modernidade que o capital industrial impõe, na medida em que seriam definitiva e claramente o condutor desse processo, seja pela introdução e intensificação das tecnologias no processo de produção, seja porque a produção estaria voltada basicamente para a agricultura comercial e para a pecuária intensiva. Em função disso também, o colono seria selecionado.

O POLOCENTRO foi um programa que veio para promover o processo de incorporação das terras do cerrado brasileiro ao processo produtivo, visando à ampliação da produção para estoques de regulação, bem como para abastecimento interno e para exportação, cujas bases já foram traçadas, em 1974, pelo Presidente Geisel, quando visitou o Japão e firmou um Programa de Cooperação Técnica e Econômica com aquele país, com farta importação de tecnologia e vantagens para o desenvolvimento de pesquisas voltadas para a produção de arroz e soja. Justificava-se a cooperação pela incorporação de *know-how* e, nesse sentido, as multinacionais tiveram papel importante.

A produção no Cerrado, com tecnologia importada requeria do produtor grande capacidade financeira para arcar com seu alto custo, sendo então excluído o pequeno produtor rural. O próprio programa selecionava os projetos a partir do tamanho da propriedade. Assim, não se tratava simplesmente de uma exclusão "natural" do pequeno produtor, que não era contemplado com o financiamento; o POLOCENTRO foi mesmo um programa seletivo, financiando e garantindo para grandes produtores, também grandes consumidores, desde a semente até a armazenagem da produção, passando necessariamente pela aquisição de maquinário e produtos para correção do solo, além da garantia de preço mínimo.

Se um resultado visível desse processo foi a implantação efetiva de uma agricultura empresarial sob todos seus aspectos, vimos que houve concentração fundiária, que somada com a tecnificação da produção, contribuiu para o êxodo rural. A monocultura e a pecuária, mesmo intensiva, reduzem, históricamente a demanda por braços e expulsam o trabalhador do campo. O censo agropecuário de 1980 aponta que nas áreas-programas do POLOCENTRO a densidade de emprego agrícola variava, em Xavantina e na maioria dos municípios, de 250-500 ha/emprego; e em Parecis, entre 150-250 ha/emprego. Nas

duas áreas-programas de Mato Grosso do Sul, manteve-se uma variação que vai tanto de 150-250 como de 250-500 ha/emprego. Não há dúvida que a baixa oferta de emprego está relacionada, além do tipo e da forma de produção, agora, moderna, com o tamanho das propriedades, que, inclusive sofrem concentração entre 1970/1980.

A análise até aqui realizada permite-nos afirmar que a evasão rural ocorrida em toda a área do Programa não é casual. Situação análoga deu-se também na área-programa do PRODEGRAN, embora no Mapa 25 (sobre o aumento na área dos estabelecimentos) possamos observar, na maior parte dos municípios, que compõem a área-programa, um crescimento que varia até o máximo de 50%, é preciso considerar dois aspectos: 1º) a descontinuidade da propriedade, conforme assinalamos ao analisarmos esse Programa no terceiro capítulo; 2º) a região da Grande Dourados, até 1978, embora já tivesse incorporado insumos e implementos agrícolas, ainda mantinha uma produção diversificada, plantando amendoim, algodão, milho, o que contribuía com a permanência da pequena produção; a partir de 1978, já no reflexo da crise e com a política de crédito rural e de programação especial, a soja e o trigo começavam a tomar conta das propriedades e seriam fatores de expulsão da força de trabalho rural, inclusive daquela que já morava nas vilas e cidades e que, na época de colheita de amendoim, milho, algodão, trabalhavam como bóias-frias. Boa parte da população expulsa do campo seguiu para outras partes do País, especialmente para as novas frentes de expansão que se abriram no Norte e Noroeste mato-grossense e em Rondônia, promovidas pelo POLAMAZÔNIA, pelo POLONOROESTE e pela construção e/ou pavimentação de trechos das BR-163 e 364, onde se localizariam as empresas colonizadoras, madeireiras, mineradoras e agropecuárias de capital nacional ou estrangeiro.

O PRODEGRAN foi um programa que tinha como objetivo fundamental promover a inserção do “cone-sul” mato-grossense (Grande Dourados) ao processo produtivo moderno, na medida em poderia dar resultados rápidos e mais baratos comparativamente às áreas de Cerrado, de alto custo de produção. A estratégia seria a incorporação de mais terras ao sistema produtivo, o que, somada com técnicas e tecnologia avançada, deveria aumentar a produção e a produtividade. Concluímos que esses objetivos realizaram-se apenas parcialmente. De fato, verificamos ampliação na área plantada, mas não houve aumento de produtividade; o que desmente a idéia de que a modernização da agricultura (leia-se incorporação do “pacote tecnológico”) promoveria melhor rendimento

direto ao produtor, um discurso que embalou a política de créditos desse período e que garantiu o mercado para esses produtos.

O período de1975-1980, de maiores investimentos nas áreas-programas, contudo, promoveu baixo e médio níveis de incorporação de áreas à produção (Mapas 25 e 27), por um lado, e por outro, concentração fundiária (Mapa 26). Tal tendência ocorreu na maior parte do *espaço mato-grossense* durante a vigência do II PND.

Pudemos concluir que, em que pesem os recursos dispensados para o setor de infra-estrutura, inclusive em desenvolvimento urbano, bem como os financiamentos propiciados através de Programas Especiais como o POLOCENTRO e os incentivos do POLAMAZÔNIA que vinham via SUDAM, em 1980, a maior parte do *espaço mato-grossense* encontrava-se incorporado apenas modestamente ao setor produtivo prioritário, que era baseado em grãos-carne. Algumas áreas-programas, como a Xingu-Araguaia, no POLAMAZÔNIA, ou ainda Juruena, não incorporaram mais que 20% das terras dos seus municípios para produção de lavouras e pastagens plantadas, como demonstramos no Mapa 27.

Majoritariamente, as áreas que receberam vultosos incentivos e créditos, via POLOCENTRO e POLAMAZÔNIA, como é o caso das áreas-programas do norte mato-grossense citadas, foram aquelas onde o retorno propagado ficou evidenciado basicamente pelo volume de migrantes que adentraram pelas vias de integração, como sobretudo as BR-163, 158 e 364, e que foram localizar-se em núcleos urbanos ou em lotes de projetos de colonização implantados. O estudo e o caráter das relações entre as colonizadoras e as muitas cidades que surgiram em função delas certamente são desdobramentos a serem pesquisados. Indicamos, apenas que várias das cidades surgidas de núcleos urbanos, nos projetos de colonização, constituíram-se também em possibilidade de lucro imobiliário para as empresas; muitas vezes, a emancipação política era conseguida rapidamente, logo que se aprovava o projeto e se instalavam algumas edificações; assim se transferindo para o Poder Público o compromisso de implantação elementos de infra-estruturas e serviços assumidos pelas empresas de colonização, o que justifica muitos dos gastos da SUDECO com o que chamavam de subprograma de desenvolvimento urbano.

A retórica das áreas-programas, embasada no discurso desenvolvimentista e na teoria dos pólos de desenvolvimento, serviu para alimentar a idéia de que a implantação das empresas agropecuárias, capitalizadas e modernas, alimentadas por fundos fiscais e financeiros, seriam vetores de otimização do aproveitamento dos recursos disponíveis,

fomentando o emprego de mão-de-obra, o acesso à terra, maior produtividade e a ocupação planejada do território. Não foi o que aconteceu. O processo de polarização preconizado se consolidou antes em verdadeiros "enclaves" que se consolidaram como lucrativos negócios para os empresários dos vários setores que adquiriram seu "quinhão" de terra no Mato Grosso.

O terceiro momento veio já com a crise instalada no projeto "Brasil-Potência" e com o III PND e o III PLADESCO, que definiram a *Nova Fronteira,* onde o *espaço mato-grossense* continuava inserido na política nacional como produtor de grãos/carne. No papel histórico atribuído para *o espaço mato-grossense,* o Sul e o Norte se separaram. Tratava-se de incentivar a incorporação de novas e velhas terras ao sistema produtivo comercial, acabando definitivamente com a policultura e intensificando a produção daqueles produtos que tinham peso na balança comercial, como a soja, por exemplo, e também, o trigo que passou a ser grandemente incentivado pela sua importância na balança de importação. Por outro lado, agudizava-se a idéia de instalação de unidades fabris, especialmente no agora Mato Grosso do Sul. Isso justificou a destinação de recursos para distritos industriais nas chamadas cidades pólos, como é o caso de Dourados, Campo Grande, Três Lagoas, Corumbá, entre outras.

A política migratória permaneceu e tem Rondônia, principalmente, e o Noroeste mato-grossense como focos direcionadores da população excedente de outras partes do País, consubstanciando o *espaço mato-grossense* enquanto via de penetração para a Amazônia brasileira.

Nesse período, a SUDECO incorporou conceitos como o de descentralização do planejamento e de especialização da produção, dentro da idéia de que era preciso otimizar os investimentos, agora escassos. A descentralização impressa, que incorporava os governos estaduais no âmbito de decisão de suas políticas, estabeleceu uma relação paralela entre os Governos Federal e Estaduais, "marginalizando" a SUDECO de modo que os recursos eram repassados diretamente para os órgãos estaduais como DERMAT, DERSUL, SANEMAT, SANESUL, sem a anuência da SUDECO, que, até então fazia normalmente essa distribuição. Essa relação, compreendemos, enfraqueceu a SUDECO.

Na perspectiva do discurso racional de especialização e descentralização política, a SEPLAN/PR e a SUDECO encontraram respostas para dividir o *espaço mato-grossense*. 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, embora não seja o único, para explicar as mudanças ocorridas nas estruturas político-administrativas e a criação de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que aparecem como diretrizes para atingir os objetivos anteriormente apontados. Outros fatores podem ser levantados, quais sejam: atender às reivindicações dos agropecuaristas do Sul do Estado, que já se consolidavam como força política e econômica, desde o início do século XX e compensar os parcos recursos para investimento, já que, com a divisão, que aparecia como política de planejamento, o Sul concentraria a riqueza gerada, que até então, se pulverizava, para ser aplicada em investimentos de infra-estrutura.

Assim, na perspectiva da *Nova Fronteira*, se fortaleceria a idéia de distribuição de renda, mas que é, na verdade, uma reorientação espacial do setor produtivo; tratava-se do aprofundamento das transformações na produção do setor agropecuário, iniciadas já no II PND, mas que, nos anos subseqüentes, internalizariam de forma plena a matriz industrial em fase de superação nos países centrais - as agroindústrias.

Um quarto momento, decorrência do anterior, é a ascensão da idéia de "região solução", onde a política de planejamento se consolidava como *marketing*, em um projeto de venda de "oportunidades" para o capital privado e financeiro, nacional e estrangeiro. A SUDECO, assumiu claramente o papel de condutora desse processo, ocorrido justamente, na segunda metade da década de oitenta, enquanto a Superintendência buscava, ao mesmo tempo, fazer-se presente na condição de gestora do desenvolvimento regional, dentro de um período de crise de investimento e do próprio planejamento e, por outro lado, elaborava e selecionava as oportunidades de lucros.

Em cada um dos momentos apontados, a SUDECO fomentou políticas e ações. Nessa trajetória, acumulou participações que contribuíram para promover um arranjo espacial, que não se pode negar, é diferenciado do que existia antes da implementação do modelo desenvolvimentista de ocupação e consolidação do *espaço mato-grossense*. As decisões sobre o que realizar, onde e para quem, na medida em que o planejamento impõe critérios para a alocação dos recursos, estabelecem regras para a sua aplicação, o que beneficia alguns em especial. Todos os Programas Especiais da SUDECO tiveram essa característica.

Assim, seus diversos programas de desenvolvimento, ao fornecerem equipamentos infra-estruturais, viabilizaram uma maior integração do *espaço mato-*

*grossense* à área *core* do País - o Sudeste. Viabilizaram ainda relações outras, que não foram programadas, estabelecendo traçados específicos de domínio e de resistência.

A extinção da SUDECO deu-se em 1990 e, em uma primeira análise, acreditamos que se teria dado apenas pela exaustão do modelo desenvolvimentista em pauta. Hoje, percebemos que não existe um caminho delineado para entender esse processo e que outras relações devem ser consideradas. Encontramos explicações tanto na crise do Estado financiador, como na incapacidade da SUDECO, após 1980, pois não conseguiu consolidar-se efetivamente como o órgão competente para promover o desenvolvimento regional; isto não ocorreu nem com a *Nova Fronteira*, nem com a *Região Solução*. Em 1985, com o fim do regime militar, a SUDECO mostrou-se incompetente para dar vazão ao papel de "pensar/elaborar propostas" dentro da conjuntura de crise que se aprofundava, da democracia e dos conflitos sociais que se agudizaram e se externalizaram em sua área de atuação, provocados em grande parte pelas políticas e ações que ela própria orientou e para os quais urgia encontrar respostas.

Além disso, nos anos pós-1985, os conglomerados de capital industrial nacional e/ou estrangeiro assumiram a reorganização do processo de produção no *espaço mato-grossense*, imprimindo diversificação e nova dinâmica espacial, até pela impossibilidade de o Estado continuar conduzindo o processo dentro dos seus interesses. Trata-se de apontar ainda que a extinção da SUDECO, no Governo Collor, pouco repercutiu nos cenários regional e nacional, em meio às muitas medidas, principalmente de caráter econômico, tomadas por aquele Governo. Nesse contexto, é preciso considerar também a avaliação negativa de instituições financeiras internacionais sobre a SUDECO, que não podem ser desconsideradas para compreender a sua extinção, bem como a do MINTER.

Retomamos assim a proposição já apontada, sobre a programação da SUDECO que assumia a forma de *racionalização* e de *ideologia*, mediadas por interesses do capital, para o qual a SUDECO se pôs a serviço, e pelos conflitos advindos das contradições inerentes às ações impostas, papéis assumidos e que, em si mesmo, foram limitadores para a sua existência.

Atualmente, mais especificamente em julho de 2000, um outro órgão de planejamento regional foi criado - a ADCO -; o que pode parecer contraditório com o discurso liberal e de globalização assumido desde a última década do século XX, mas que tem sentido no bojo de muitos interesses, entre os quais os político-partidários, eleitoreiros

e clientelistas, por um lado, e, por outro lado, pode-se concluir, para dar respaldo científico às ações.

As análises aqui esboçadas pretenderam contribuir, tanto do ponto de vista do conhecimento espacial-regional, para resgatar os processos de domínio do capital no *espaço mato-grossense*, através da SUDECO, como para demonstrar que permanece o *ideal* e a *idéia* de desenvolvimento como justificativa de ações governamentais. Do mesmo modo, sob outra capa, permanece a intervenção, já que o governo, na atualidade, mantém programas de desenvolvimento e até criou essa agência de desenvolvimento para o Centro-Oeste. Retoma-se assim a região e/ou o regional como discursos válidos, que no nosso entender, assumem força de ideologia, na forma indicada por Lencione(1999, p.198), ao afirmar que *a palavra "região" assume caráter ideológico à medida que se torna referência para a construção de mistificações geográficas, sendo por isso um instrumento de manipulação política*.

Isso, avaliamos, ocorreu no processo de consolidação do *espaço mato-grossense* e da região Centro-Oeste, nas duas décadas de intervenção, tendo assumido o caráter de *celeiro agrícola nacional, nova fronteira* e *região solução*, aspectos mitificadores que ainda hoje são incorporados nos discursos políticos e nas políticas de ações para o desenvolvimento, que se pulverizam através de associações comerciais, industriais e dos Poderes Municipal e Estadual.

Para concluir, estamos felizes com o fim enquanto termo de nossas angústias, mas sabemos que isso não é o fim, muito há a se fazer a fim de que o fim proposto atinja seu *gran finale* ...

*que tudo vale a pena*
*quando a alma não é pequena!*

**Referências bibliográficas**

1 – ABREU, S. *Uma análise da noção de espaço e sociedade do professor de geografia de 1º grau : formação, discurso e prática.* Campo Grande (MS), Dissertação (Mestrado), 1993.

2 – AJARA, C. "População" In : IBGE. *Geografia do Brasil. Região Centro-Oeste.* V.1 Rio de Janeiro : FIBGE, 1989, p.123-148.

3 – ALENCAR. G. "O Polocentro no contexto do II PND" In: SENADO FEDERAL. Comissão de Assuntos Regionais. *I Encontro de estudos e debates.* Brasília (DF), 13 maio 1975, p. 27-39.

4 – ALTVATER, E. *O preço da riqueza.* Trad. Wolfgang L. Maar. São Paulo : Edunesp, 1995.

5 – ANDRADE, M. C. *Geografia, região e desenvolvimento.* 3.ed. Recife : Editora UFPE, 1977.

6 – ANDRADE, M. C. *Espaço, polarização e desenvolvimento.* 5.ed. São Paulo : Atlas, 1987.

7 – ARAÚJO, T. B. "Brasil nos anos 90 : opções estratégicas e dinâmica regional" In : R*evista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.* Recife (PE) : ANPPUR, Ano I , nº 2, Março 2000.

8 – ARRUDA, G. *Frutos da terra : os trabalhadores da Matte Laranjeira.* Assis (SP) : Unesp, Dissertação (Mestrado), 1989.

9 – BECKER, B. & EGLER, C. *Brasil : uma nova potência regional na economia mundo.* São Paulo : Bertrand Brasil, 1993.

10 – BERTRAN, P. *Uma introdução a história econômica do Centro-Oeste do Brasil.* Brasília (DF) : UCG/Codeplan, 1988.

11 – BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro : 1930-1964.* 3.ed. Rio de Janeiro : Contraponto, 1996.

12 – BORON, A. A "Os "novos Leviatãs" e a *polis* democrática : neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina." In : SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.) *Pós-Neolibealismo II : que Estado para que democracia?* Petrópolis : Vozes, 1999, p. 7-67.

13 – BRASIL. Decreto nº 72.777 de 11.09.1973. dispõe sobre a estrutura e funcionamento da SUDECO.

14 – BRASIL. Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.1974. Institui o FINOR, o FINAM e o FISET.

15– BRASIL. Governo do. Presidência da República. *Metas e bases para a ação do governo.* Brasília (DF) : Minter/Sudeco, 1970.

16 – BRASIL. Governo do. *I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND.* Brasília, 1971.

17 – BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/IBDF. *Pronunciamento do Presidente do IBDF na comissão de avaliação dos incentivos fiscais*. Brasília : s.d. 8p.

18 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. *Relatório das atividades desenvolvidas pelo Ministério do Interior no exercício de 1977*. Brasília (DF), 1978.

19 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. *Ação coordenada de desenvolvimento*. *Versão preliminar 1980/1985*. Brasília, 1979.

20 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da "Nova República"* (1985-1987). Brasília, 1985.

21 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Integração nacional : discursos e conferências.* Brasília (DF), 25.01.1968.

22 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Relatório de atividades 1968.* Brasília (DF), s.d.

*23* – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (a) *Publicações técnicas : desenvolvimento de comunidade e os aspectos sociais do desenvolvimento da região Centro-Oeste.* Tomo I, Brasília, 1971. Circulação interna.

*24* – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (b) *Publicações técnicas : desenvolvimento de comunidade e os aspectos sociais do desenvolvimento da região Centro-Oeste.* Tomo II, Brasília, 1971. Circulação interna.

*25* – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (c) *Publicações técnicas : revolução na agricultura e abastecimento (Metas e bases).* Brasília (DF), 1971. Circulação interna.

26 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Estudo de energia elétrica do Centro-Oeste – 1972-1990*. Brasília (DF), 1972.

27 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (a) *Plano de desenvolvimento econômico-social do Centro-Oeste – PLADESCO – (texto preliminar).* Brasília, janeiro 1973.

*28* – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (b) *Plano de desenvolvimento econômico -social do Centro-Oeste.* Brasília (DF), 1973.

*29* – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (a) *Diretrizes e estratégia para ocupação dos cerrados – Polocentro.* Brasília (DF), 1975.

30 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (b) *Polocentro no Estado de Mato Grosso : elenco de programas e projetos 1975/1977.* Brasília (DF), 1975.

31 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (c) *I Encontro de Estudos e debates: o II PND e os Programas de desenvolvimento da região Distrito Federal e do Centro-Oeste.* Brasília, 13/05/1975, p. 31.

32 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (d) *II PND – Programa de Ação do Governo para a Região Centro-Oeste 1975-79.* Brasília (DF), junho 1975.

33 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO (b). *Programa Especial da Região da Grande Dourados.* Brasília (DF), julho de 1976.

34 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Relatório analítico 1976.* Brasília (DF), 1977.

35 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (a) *Prioridade para o desenvolvimento sócio-econômico da região Centro-Oeste.* Brasília (DF), set./1978.

36 – RASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (b) *III Plano de desenvolvimento econômico -social da região Centro-Oeste – 1980-1990. (III PLADESCO).* Brasília (DF), 1978.

37 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Divisão geopolítica do Estado de Mato Grosso : novas perspectivas.* Brasília (DF), s.d.

37 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (a) *Atuação da SUDECO no Centro-Oeste (Subsídios para palestra do Superintendente em Três Lagoas - MT).* Brasília, 1979.

38 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (b) *Banco do Centro-Oeste S.A – BANCENTRO.* Brasília (DF), 1979.

39 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (c) *Desempenho do PRODEGRAN, 1976 -1978.* Brasília, março/1979.

40 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (d) *Estudo de desenvolvimento integrado da Bacia do Alto Araguaia – EDIBAP (relatório da 1ª fase, tomo I).* Brasília, nov. 1979.

41– BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (e) *Plano de ação do governo para a região Centro-Oeste - período 1980/1990.* Brasília (DF), 1979.

42– BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (f) *Prodegran/1976-1978. Relatório final.* Brasília (DF), 1979.

43 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (g) *Relatório de desempenho da economia da região Centro-Oeste.* Brasília (DF), 1979.

44 – BRASIL. BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Legislação da Sudeco.* Brasília (DF) : DIDOB, set., 1980, p.46-61.

45 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (a) *Avaliação dos programas especiais de desenvolvimento da região Centro-Oeste – Polamazônia.* Brasília (DF), 1981.

46 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (b) *Desempenho da economia da região Centro-Oeste.* Brasília (DF) : agosto de 1981.

47 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (c) *Encontro Centro-Oeste : a nova fronteira – um painel de informações* . Ano II. Brasília (DF), de 18 a 20.11.1981.

48 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (d) *Histórico da ocupação da região Centro -Oeste.* Brasília, 1981?, p.1-14.

49 –BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (e) *Programas especiais de desenvolvimento regional no Centro-Oeste.* Brasília, agosto de 1981.

50 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (f) *Seminário interno de avaliação dos Programas Especiais*. Agosto/1981. (Documentação interna)

51 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (a) *Estado de Mato Grosso : uma visão sintética. Painel de ações ...* Brasília (DF), 1982.

52 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (c) *Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – POLOCENTRO.* Brasília : set./1982. (série programas especiais).

53 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. (d) *Centro-Oeste : a nova fronteira – um painel de informações.* Brasília (DF), 1982.

54 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Anais do IV Encontro do Centro-Oeste – A nova fronteira.* Cuiabá (MT), 30.11. a 01.12.1983.

55 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Balanço de realizações e subsídios para o planejamento regional.* Brasília (DF), 1984 ?

56 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Plano de desenvolvimento regional do Centro-Oeste. Organização territorial e funções econômicas do Centro-Oeste. Mapas.* Brasília, 1984.

57 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. R*eunião de análise e retrospectiva e prospectiva. POLONOROESTE.* 17/08/1987. (15 horas) transcrição de reunião.

58 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. 2.ed. *Plano de desenvolvimento da região Centro-Oeste.* 2.ed. Brasília (DF), 1988.

59 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. *Relatório anual de atividades 1989.* Brasília, 1989.

60 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO/TRANSCON. *Programa rodoviário complementar – região Centro-Oeste.* Brasília (DF), 1974 (relatório intermediário).

61 – BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO/UnB. *Diagnóstico geo-sócio-econômico da Região Centro-Oeste do Brasil. Setor agropecuário.* Brasília, junho de 1978.

62 – BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Plano nacional de desenvolvimento (PND) – 1972-74*. Brasília : Diário Oficial, 17.12.1971.

63 – BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília (DF) : Diário Oficial, 06.12.1974.

64 – BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. www.planejamento.gov.br, 02/02/2000.

65– BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SERPRE. *Políticas Regionais*. In: www.seplan.gov.br, 30/03/98.

66 – BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SERPRE. *PRODEAGRO*. In: www.seplan.gov.br, 30/03/98.

67 – BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SERPRE. *Brasil em ação*. www.seplan.gov.br 24.04.1998.

68 – BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. www.mpo.gov.br/PPA/programaconceito.htm 02/02/2000.

69 – BRASIL. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Rodovia*. Nº 303, mai/jun. 1973.

70 –BRASIL. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Rodovia*. Nº 305, set./out. 1973.

71 – BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 5.457*, de 20/06/1968. Inclusão do Território de Rondônia na área de atuação da SUDECO.

72 –BRASIL. Presidência da República. *III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico. (III PND – 1980/85)*. Brasília : Secretaria de Planejamento, março 1981.

73 – BRASIL. Presidência da República/CARDOSO, F. H. *Brasil em ação: investimentos para o desenvolvimento*. Brasília (DF), 1996.

74 –BRASIL. Presidência da República/CARDOSO, F. H. *Três anos de Real: construindo um Brasil melhor*. Brasília, 1997.

75– BRUM, A J. *Modernização da agricultura – trigo e soja*. Campinas (SP) : Vozes, 1988.

76 – BUARQUE, C. 4.ed. *A desordem do progresso*. São Paulo : Paz e Terra, 1993.

77 – CAMPOS, R. "Três falácias do momento brasileiro" In : *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro : APEC, 1955 (Conferência).

78 – CAMPOS, R. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro : APEC, 1963.

79 – CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970)*. São Paulo : Global, 1984.

80 – CANO, W. "Auge e inflexão da desconcentração econômica regional." In : AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P .L. B. (orgs.) *A Federação em perspectiva : ensaios selecionados.* São Paulo: FUNDAP, 1995, p.399-416.

81 – CAPRA, F. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 1990.

*82* – CASTRO, S. P. et al. *A colonização oficial em Mato Grosso : "a nata e a borra da sociedade"* Cuiabá : Edufmt, 1994.

83 – CASTRO, A C. & FONSECA, M. G. D. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste.* Brasília : IPEA, 1995.

84 – CAVALCANTE, J. & FERNANDES, J. R. P. F. "O Brasil diante da crise mundial" In: *Planejamento e desenvolvimento.* Ano 3, nº 27, Rio de Janeiro : IBGE, agosto 1975.

85 – CHAUÍ, M. S. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.* 4.ed. São Paulo : Cortez, 1989.

86 – COELHO, P. D. "A política de desenvolvimento regional no âmbito do II PND." In : SENADO FEDERAL. Comissão de Assuntos Regionais. *I Encontro de estudos e debates : o II PND e os programas de desenvolvimento da região do Distrito Federal e do Centro-Oeste.* Brasília (DF). 13.05.1975, p.13-25.

*87* – COMISSÃO INTERESTADUAL DA BACIA DO PARANÁ-URUGUAI. *Plano de industrialização regional : alguns aspectos da economia do Estado de Mato Grosso e seleção de pólos de desenvolvimento.* São Paulo : CIBPU, 1964.

88 – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Exposição de Motivos Nº 4*, em 29 de janeiro de 1975. Apresenta os motivos e proposições para inclusão do Distrito Federal na área de atuação da SUDECO.

89 – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Polamazônia : esquema de recursos para 1975*. Brasília, 1975?

90 – CORRÊA, V. B. *Coronéis e bandidos em Mato Grosso.* Campo Grande (MS) : Edufms, 1995.

91 –CORUMBÁ, Prefeitura Municipal de. *Fronteira viva : uma experiência administrativa no Pantanal.* Corumbá, 1974.

92 –COSTA, J. G. *Planejamento governamental : a experiência brasileira.* Rio de Janeiro: FGV, 1971.

93 –COVRE, M. L. M. "Capital monopolista : da cidadania que não temos à invenção democrática." In: _____. *Da cidadania que não temos.* São Paulo : Brasiliense, 1982, p.161-188.

94 –COVRE, M. L. M. *A fala dos homens : análise do pensamento tecnocrático.* São Paulo: Brasiliense, 1983.

95 – DALAND, R. T. *Planificacion nacional : administracion y politica de desarollo – El caso de Brasil.* Hamburgo/México : Editorial Roble, 1967.

96 –DELFIM NETO, A *Planejamento para o desenvolvimento econômico.* São Paulo : Edusp, 1966.

97 – DINIZ, C. C. & LEMOS, M. M. "Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil." In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90 – prioridades e perspectivas de políticas públicas.* Brasília, 1990.

98 –DREIER, J. C. (org.) *A Aliança para o progresso – problemas e perspectivas.* Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1962.

99 –DREIFUSS, R. A *1964 : A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe.* 3.ed. Petrópolis/RJ:Vozes, 1981.

100 – DUARTE, A C. "Centro-Oeste na organização regional do Brasil." In : IBGE *Geografia do Brasil – região Centro-Oeste.* Rio de Janeiro : FIBGE, 1989, 243-67.

101 –EVANS, P. *A tríplice aliança.* Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

102 –FAO. *Relatório da Missão de avaliação do Projeto BRA/87/037. Cooperação técnica na implantação do POLONOROESTE.* Brasília (DF), jan., 1990 (documento confidencial).

103– FERREIRA, A B. H. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa.* São Paulo : Folha de São Paulo, 1995.

104 – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/MINTER/SUDECO. *Caracterização do setor produtivo.* Belo Horizonte, 1979. (versão preliminar para discussão).

*105* – UNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/MINTER/SUDECO. *Programas especiais de desenvolvimento dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Análise dos Programas Especiais.* v.8. Belo Horizonte, 1979.

*106* - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Caracterização do setor produtivo – caracterização do setor industrial de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.* Belo Horizonte, 1980.

*107* – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estudos para a redefinição do Polocentro. Sumário executivo.* Belo Horizonte, 1984.

108 – GARDIN, C. "A atuação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai no Mato Grosso." In : *Revista de Geografia nº 7.* Campo Grande : Edufms/AGB, jan./jun. de 1998, p.11-18.

109 – GEISEL, E. "Novo governo" In : *Planejamento e desenvolvimento. Nº10* Rio de Janeiro : IBGE, abril 1974, p.27-30.

110 – GÓIS, W. *A marcha além do oeste.* S.l.: DEC, 1969.

111 – GOLDENSTEIN, L. & SEABRA, M. "Divisão regional do trabalho e nova regionalização" In : *Revista do Departamento de Geografia.* São Paulo : USP/FFLCH, 1982, p.21-46.

112 – GRAZIANO SILVA, J. *Modernização dolorosa.* Rio de Janeiro : Zahar, 1982.

113 – GRAZIANO SILVA, J. . Fim do "agribusiness" ou emergência da biotecnologia ? In : *Economia e sociedade.* Campinas (SP) : Revista do Instituto de Economia da Unicamp, nº 1, agosto 1992.

114 – GUIMARÃES NETO, L. "Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial." In : AFFONSO, R. B. & SILVA, P. L. (Orgs.) *A Federação em perspectiva : ensaios selecionados.* São Paulo : FUNDAP, 1995, p. 373-398.

115 – IANNI, O. *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. São Paulo:Vozes, 1979.

116 – IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5.ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1991.

117 – INDECO S/A.. *Projeto de colonização : informe preliminar.* Cuiabá, 1975.

118 – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Estratégia para orientação da expansão urbana de Ladário.* s.n.t.

119 – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. www.ibge.gov.br/estatistica/economia/contaregionais

120– INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Geografia do Brasil. Região Centro-Oeste*. V.1. Rio de Janeiro : IBGE, 1989.

121 – IPEA/GRUPO ESPECIAL. "Aspectos hidrológicos do Pantanal de Mato Grosso (1900/1978). In :_____ . *Relatório de acompanhamento : exercício de 1977.* Brasília : maio de 1978.

122– ISQUIERDO, S. W. G. *Análise integrada da sub-bacia da Lagoa Negra (MS) : um ensaio de cartografia temática com aplicação SIG.* São Paulo : USP, Dissertação (Mestrado), 1997.

123– JORNAL DO SENADO. "Ramez Tebet defende política regional". In: *Jornal do Senado*. Ano III, nº 442, Brasília, 14/04/1997.

124– KASTRUP, S. A "Os projetos do Estado de Mato Grosso na integração da região Centro-Oeste" In : GOIÁS, Estado de. Secretaria de Educação e Cultura. *I º Seminário de Estudos da Região Centro-Oeste*. Goiânia, 10 a 14 de set. 1973, p. 67-100.

125– LAMOSO, L. P. *Alguns aspectos sobre o processo de ocupação do Estado de Mato Grosso.* 1994, *(*mimeogr.)

126–LAMOSO, L. P. "Transformações recentes no território sul-mato-grossense" In : *Revista de Geografia.* nº 10 ano V Campo Grande (MS) : Edufms/AGB, jul./dez. 1999, p.31-43.

127–LAMOSO, L. P. & SILVA, W. G. da. O complexo agroindustrial da suinocultura no município de Dourados – MS. In: *Revista de Geografia*. Ano III, nº 6 Campo Grande : Edufms/AGB. Jul/Dez. 1997, p.31-38.

128–LEME, H. J. C. "Centro-Oeste : dilemas do desenvolvimento" *Encontro de Pró-Reitores de Extensão do Centro-Oeste.* Anápolis (GO), março/1999, (mimeogr).

129 – LENCIONI, S. A mudança do discurso desenvolvimentista face a crise da economia: A falência das políticas de desenvolvimento regional. In: *ANAIS* III Encontro Nacional da ANPHUR. Águas de São Pedro, 1989.

130 – LENCIONI, S. *Região e Geografia.* São Paulo : Edusp, 1999.

131 –LENHARO, A. *Colonização e trabalho no Brasil : Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste.* Campinas (SP) : Ed. Unicamp, 1986.

132 – MAGNOLI, D. *O que é geopolítica.* São Paulo : Brasiliense, 1986.

133 –MAIMON, D.; BAER, W. & GEIGER, P. P. O impacto regional das políticas econômicas no Brasil. In : *Revista Brasileira de Geografia.* 39(3) Rio de Janeiro : IBGE, jul./set. 1977, p.3 -53.

134 – MAMIGONIAN, A "Notas sobre os frigoríficos do Brasil central pecuário." In : *Boletim Paulista de Geografia.* Nº 51 São Paulo : AGB, jun. 1976, p.7-14.

135 – MAMIGONIAN, A. "A inserção de Mato Grosso ao mercado nacional e a gênese de Corumbá." *In : Geosul* nº 1, Florianópolis : UFSC,1986, 39-58.

136 – MANTEGA, G. *A economia política brasileira.* 4.ed. Petrópolis (RJ) : Pólis/Vozes, 1987.

137 – MAPA. *Mato Grosso do Sul – político e rodoviário.* GEOMAPAS. Santo André (SP), 1996. Escala – 1:1.400.000.

138 – MAPA. *Mato Grosso – político e rodoviário.* GEOMAPAS. Santo André (SP), 1999. Escala – 1:1.650.000.

139 – MARANGONI, A M. M. C. *O governo planejador e as transformações do espaço brasileiro.* São Paulo : USP, Tese (Doutorado), 1982.

140 –MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil.* Petrópolis : Vozes, 1981.

141 – MATO GROSSO. Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso. *Diagnóstico da colonização no Estado de Mato Grosso.* Cuiabá, s.d.

142 – MATO GROSSO. Governo de. *Pantanal, nova fronteira econômica. I Encontro do Prodepan : conferências, proposições e subsídios.* Corumbá, 1974.

143 – MATO GROSSO. Governo de. *Distrito industrial do pólo Corumbá-Ladário.* Belo Horizonte (MG) : Planex, 1977.

144–MATO GROSSO. Governo de. *Plano diretor do distrito industrial do pólo Corumbá-Ladário.* Belo Horizonte (MG) : Planex, 1978.

145 – MATO GROSSO, Governo de. *Diagnóstico geral da situação fundiária de Mato Grosso.* Cuiabá (MT) : Centro político-administrativo, 1979.

146 –MATO GROSSO. Secretaria de Transportes. *Programa de desenvolvimento sócio-econômico do Brasil Central.* Cuiabá, 1979.

147 – MATO GROSSO DO SUL/APN. www.agenciapopular.com.br. 05.12.2000.

148 –MESQUITA, O V. "A inserção do Centro-Oeste no processo de mudança da agricultura brasileira." In : IBGE. *Geografia do Brasil : região Centro-Oeste.* Rio de Janeiro : IBGE, 1989, p.149-170.

149 –MIZUSAKI, M. Y. "Dinâmica territorial em Mato Grosso do Sul : o caso da COOAGRI" In : *Revista de Geografia.* Campo Grande (MS) : Edufms/AGB, nº 12, jul./dez. 2000, p.63-72.

150 –MORAES, A. C. R. & COSTA, W. M. *A valorização do espaço.* 2.ed. São Paulo : Hucitec, 1987.

151– MORAES, R. *Celso Furtado : o subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL.* São Paulo : Ática, 1995.

152– MORAES, R. C. C. "Ordem no progresso : flagrantes do debate sobre intervenção estatal e planejamento econômico no Brasil (1937-1955)" In : *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais.* São Paulo : Unesp, v.17-18, 1995, p.97-121.

153 –MOREIRA, R. *Formação do espaço agrário brasileiro.* São Paulo : Brasiliense, 1990.

154 – MOREIRA, R. H. T. *Memória fotográfica de Dourados.* Campo Grande (MS) : Edufms, 1991.

155 – MORETTI, E. C. *Pantanal, paraíso visível e real oculto. Espaço local e o global.* Rio Claro : Unesp, 2000. Tese (Doutorado).

156 – MÜLLER, G. *Complexo agroindustrial e modernização agrária.* São Paulo : Hucitec/Educ, 1989.

157– NOGUEIRA, R. J. B. "Algumas questões sobre o conceito de Amazônia como região de fronteira econômica." Maio/2000, mimeogr.

158 – OLIVEIRA, A U. *Amazônia : monopólio, expropriação e conflitos.* Campinas : Papirus, 1987

159 – OLIVEIRA, B. C. & JUSTINO, V. O projeto colonizador na região da Grande Dourados : encontros e desencontros na malha fundiária. In : *Revista de Geografia.* Nº5 Campo Grande : Edufms/AGB, 1997, p.1-14.

160 – OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita.* 5.ed. Rio de Janeiro : Graal, 1989.

161 – OLIVEIRA, F . *Elegia para uma re(li)gião.* 4.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

162 – OLIVEIRA, J. K. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento.* Belo Horizonte : Livraria Oscar Nicolai, 1955.

163– O PROGRESSO. "Corumbá terá esgoto com Programa Pantanal." Ano 49, nº 7.728. Dourados (MS), 16.07.1999, p. 08.

164– O PROGRESSO. "Agência regional será ativada em julho!". Ano 50, nº 7.986, Dourados (MS), 27-28/ Mai/2000, p. 5.

165 – PASSOS, M. M. dos. *Teledetecção e colonização na Amazônia*. São Paulo, Unesp, 2000.

166– PINA, R. P. *Planejamento regional – uma concepção para o Centro-Oeste*. Brasília (DF) : Minter/Sudeco, 1981.

167 – PINA, R. P. *A SUDECO e a Amazônia Legal do Centro-Oeste.* Cuiabá: Minter/Sudeco, 1982.

168 – PORTO, B. S. *Subsídios para um programa de desenvolvimento do Pantanal.* Cuiabá: Codemat, 1971.

169 – POULANTZAS, N. *Estado, poder e socialismo*. São Paulo: Graal, 1990.

170 – QUEIRÓZ, P. R. C. *Uma ferrovia entre dois mundos : a E.F. Noroeste do Brasil na construção histórica de Mato Grosso (1918-1956).* São Paulo : USP, 1999 Tese (Doutorado, 599p.)

171 – REIS VELLOSO, P. J. "Discurso." In : *Planejamento & desenvolvimento 3* Rio de Janeiro : IBGE, 1973, p.21-5.

172– REIS VELLOSO, J. P. "Desenvolvimento e grandeza do Brasil : a experiência econômica e social da revolução." In : *Planejamento e Desenvolvimento.* 1(1) Rio de Janeiro : IBGE, julho 1973.

173– REIS VELLOSO, J. P. "Estágio atual do desenvolvimento e suas projeções." In : *Planejamento e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro : IBGE, ano 1, nº 6, dez.1973.

174– REIS VELLOSO, J. P. "A distenção política e as perspectivas para o desenvolvimento" In : *Planejamento & Desenvolvimento.* Rio de Janeiro : IBGE, ano 6, nº 67, dez. 1978, p. 6-11.

175 – REVISTA INTERIOR. Edição especial. Ano III, n º 20. Brasília (DF) : Minter, nov. 1977.

176 – REVISTA INTERIOR. Ano IX, nº 47, Brasília (DF) : Minter, nov./dez. 1982.

177 – REVISTA PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. Ano 1, nº 11, Rio de Janeiro : IBGE, maio 1974.

178 – REVISTA PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. Ano 2, nº 13, Rio de Janeiro : IBGE, julho 1974.

179 – REVISTA PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. Ano 2, nº 18, Rio de Janeiro : IBGE, novembro 1974.

180 – REVISTA PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. Ano 4, nº 46, Rio de Janeiro: IBGE, março, 1977.

181 – REVISTA PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. Ano 12, nº 88, Rio de Janeiro : IBGE, Out./1984.

182 –REVISTA VISÃO. "Mato Grosso na hora da divisão" São Paulo, 46(10), maio 1975, p.20-4.

183 – RODRIGUES, A M. "Turismo e sustentabilidade" In : *Revista de Geografia.* nº 9, ano V. Campo Grande (MS) : Edufms/AGB, jan./jun.1999, p.47-54.

184 – ROUANET, S. P. *As razões do iluminismo.* 2.ed. São Paulo : Cia das Letras, 1989.

185 –SANTOS, A D. *Terra e trabalho kaiowás : a aldeia Panambizinho no município de Dourados.* Dourados (MS) : UFMS, 2000 Monografia (Especialização).

186 – SANTOS, M. *Por uma Geografia Nova.* 3.ed. São Paulo : Hucitec, 1986.

187 – SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo : globalização e meio técnico-científico informacional.* São Paulo : Hucitec, 1994.

188 – SECRETARIA DO PLANEJAMENTO/IPEA/IPLAN. *Desempenho do PRODEGRAN (Relatório até junho de 1977).* Brasília (DF), agosto de 1977.

189 – SILVA, M. C. T. *Expansão do complexo agroindustrial e o processo de mudança no espaço de Dourados.* São Paulo : USP, Dissertação (Mestrado), 1992.

190 – SILVA, M. C. T. *Os novos rumos da política habitacional e o processo de urbanização de Dourados (MS).* São Paulo : USP, Tese (Doutorado em Geografia), 2000.

191 – SIMIELLI, M. H. R. *Geoatlas.* São Paulo : Ática, 1988.

192 – SIMONSEN. R. C. *O planejamento da economia brasileira (réplica ao Sr. Eugênio Gudin).* São Paulo : junho de 1945, (anexos).

193 – SMITH, N. *Desenvolvimento desigual.* Rio de Janeiro ; Bertrand Brasil, 1988.

194 –SOUZA, A O *Distrito Industrial de Dourados (MS) : intenções, resultados e perspectivas.* Presidente Prudente : FCT/Unesp. Dissertação (Mestrado), 1995.

195 – SOUZA, N. A & SOUZA, L. M. M. "O desenvolvimento de Mato Grosso do Sul e a integração nacional e Latino-América." In : *Estudos MS – programa de estudos regionais.* Campo Grande (MS) : UFMS, 1995.

196 –TEBET, R. "Desenvolvimento regional : uma lacuna no projeto Brasil." In : *SENADO FEDERAL*. Brasília, 1997.

197 – TEIXEIRA, O R. *Planejamento regional : uma experiência na região Centro-Oeste.* Brasília, 1983. (apostila).

198 – TETILA, J. L. C.; MYASHIRO, A Y. & COSTA, E. M. "O impacto da soja ao sul de Mato Grosso do sul : problemas da terra e do homem." In : *Revista Científica e Cultural*. Campo Grande : Edufms, 1(1), 1986, p.31-53.

199 – USA/WORLD BANK. *Brazil : integrated development of the Northwest Frontier*. Washington (USA), 1979.

200 – VALLE, P. *A divisão de Mato Grosso.* Brasília : Royal Court, 1996.

201 – VESENTINE, J. W. *A capital da geopolítica.* São Paulo : Ática, 1986.

202 – VITULE, A A L. "Modelo brasileiro de desenvolvimento." In : *Planejamento e Desenvolvimento.* 1(5) Rio de Janeiro : IBGE, nov. 1973.

# ANEXOS

# ICONOGRAFIA

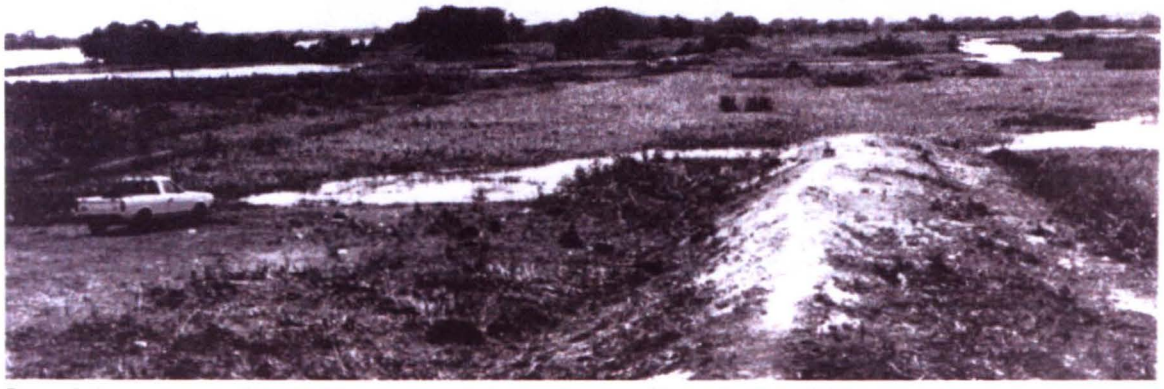
Foto 01

Construção do Dique-Estrada, em Ladário, 1976?
Fonte: Isquierdo, 1997.

Foto 02

Ocupação em área onde deveria estar localizado o FRIGOPAN, em Ladário.
Foto: Abreu, 2000

Foto 03



Ponto de interrupção da Estrada-Dique nas proximidades da Lagoa Negra. Ladário, 197?
Fonte: Isquierdo, 1997

Foto 04

"Ocupação às margens da Estrada-Dique" 1. Instalação de pousada em área adquirida pela SUDECO para instalação de Pôlder, em Ladário.
Foto: Abreu, 2000.

Foto 05

"Ocupação às margens da Estrada-Dique" 2. Instalação de "propriedade" particular - pesqueiro - em área da SUDECO.
Foto: Abreu, 2000.

Foto 06

Aspectos da área adquirida pela SUDECO, onde deveria ter sido instalado o Distrio Industrial de Ladário, cortada pela estrada que dá acesso ao Dique. Abreu, 2000.

Foto 07

Cachoeira do rio Apiacás - potencial hidrelétrico que deu origem a U. H. de Apiacás.
Fonte: INDECO S/A, 1974.

Foto 08

"Cidade planejada". Vista parcial de Sinop - MT, no processo de abertura das ruas.
Fonte: Revista Interior, nov./dez., 1982.

Foto 09

Detalhe de construção de ponte sobre afluente do Rio Peixoto de Azevedo, nas imediações da Gleba de Alta Floresta.
Fonte: INDECO S/A, 1974.

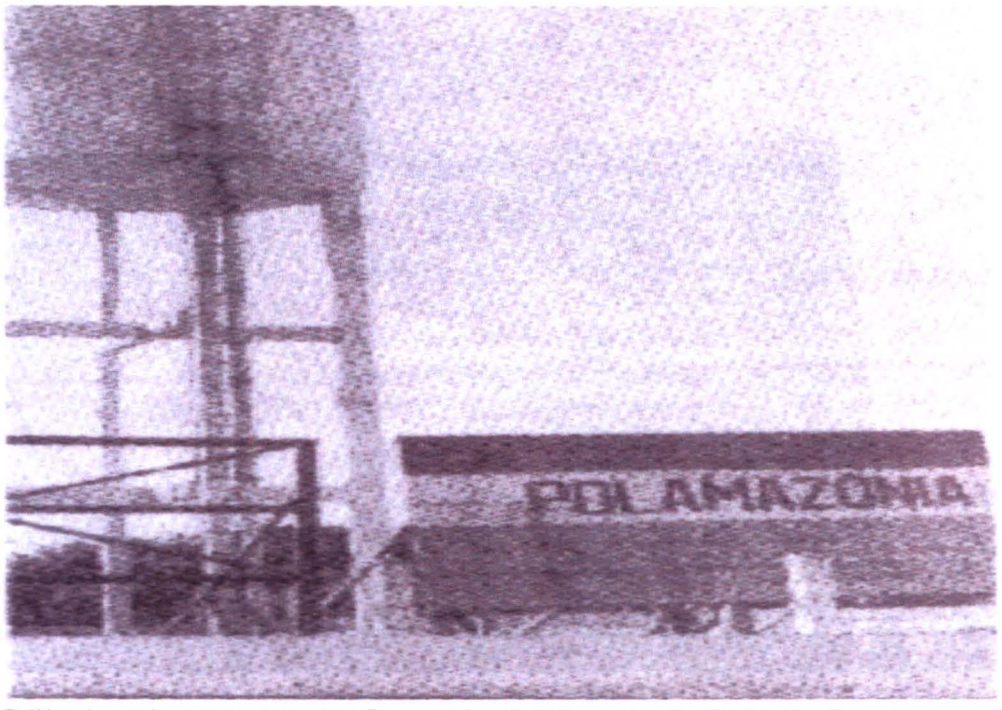
Foto 10

Panorâmica de estrada particular da Colonizadora INDECO, ligando Gleba Alta Floresta ao rio Teles Pires
Fonte: INDECO S/A, 1974.

Foto11

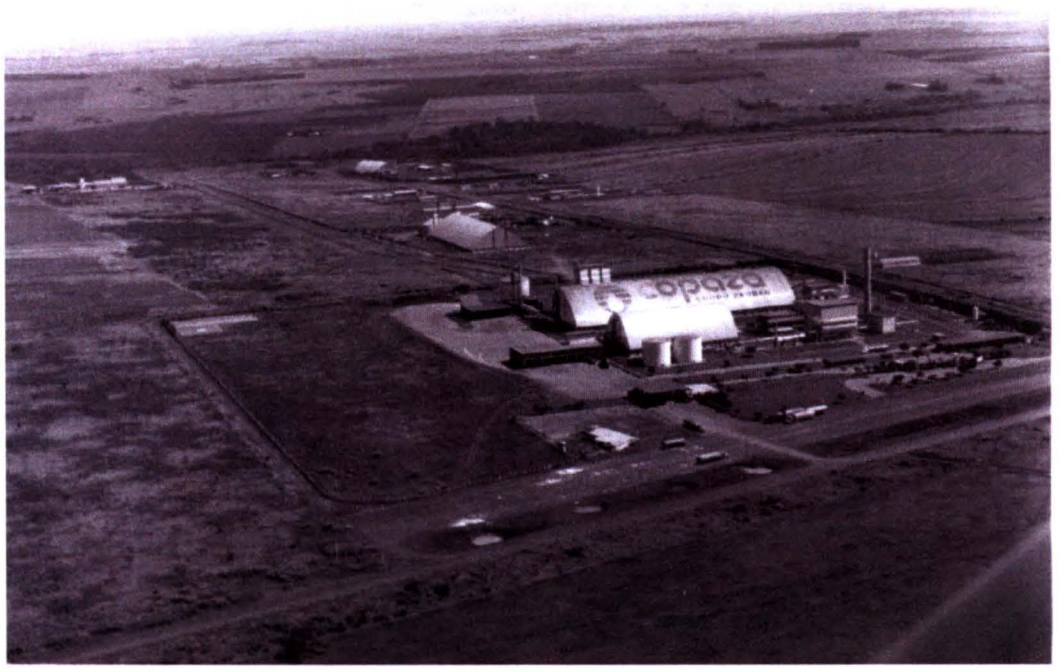
Desmatamento e limpeza realizada pela Colonizadora para construção de estrada.
Fonte: INDECO S/A, 1974.

Foto: 12




Política de emplacamento das ações. Desenvolvimento Urbano - construção de caixa d'agua.
Fonte: MINTER/SUDECO, 1981.

Foto 12



Vista aérea do distrito industrial de Dourados, em 1993.
Foto: Souza, 93

Foto 13

Sucursal da SUDECO em Cuiabá. "Acordos da divisão-administrativa".
Foto: Lamoso, 1990.

Foto 14

Aspectos do cotidiano de uma família migrante em Nova União, no noroeste mato-grossense.
Fonte: Revista Interior, nov/dez 1983. (Foto: José Luiz de Oliveira)

Foto 15

"Aspectos da pequena produção pecuária no Noroeste mato-grossense".
Ao fundo, "paliteiros" decorrentes de queimada - prática comum
para o destoque da área.
Fonte: Revista Interior, nov./dez.1983. (Foto: José Luiz de Azevedo).

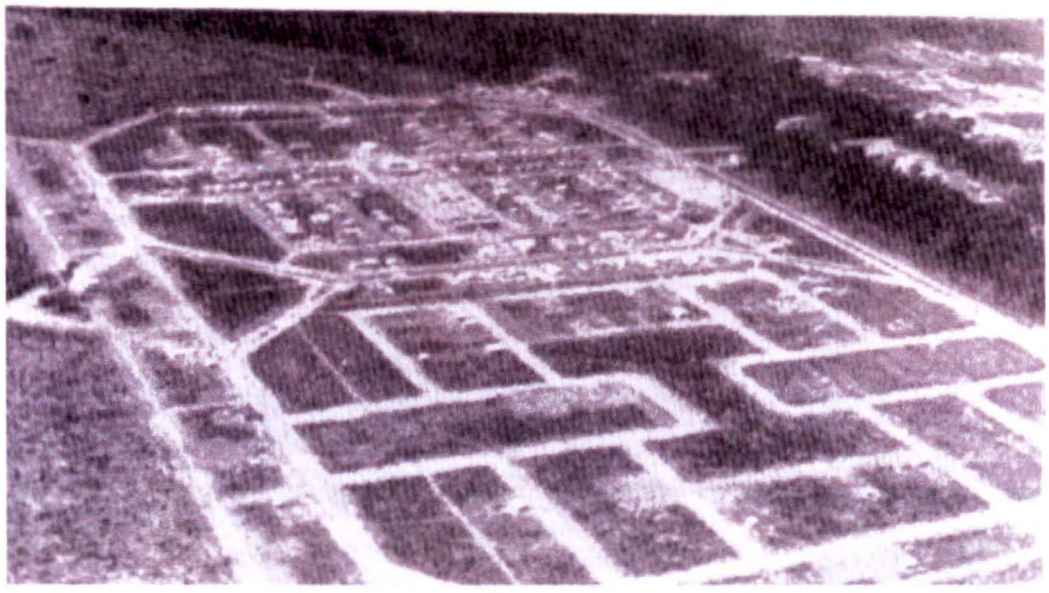
Foto 16

Produção de café em Teixerópolis, Noroeste mato-grossense.
Fonte: Revista Interior, nov/dez, 1983. (Foto: José Luís de Oliveira)

Foto 17

Rodovias: fundamento básico do processo de Integração Nacional.
Fonte: Revista Rodovia, nº307, jan./fev. 1974.

Foto 18



Aspectos de núcleo urbano com origem em Projeto de Colonização.
Fonte: MINTER/SUDECO, 1981.

Foto 19

Toras de Mogno retiradas pela colonizadora INDECO S/A. na área-programa de Juruena
Fonte: INDECO S/A, 1974

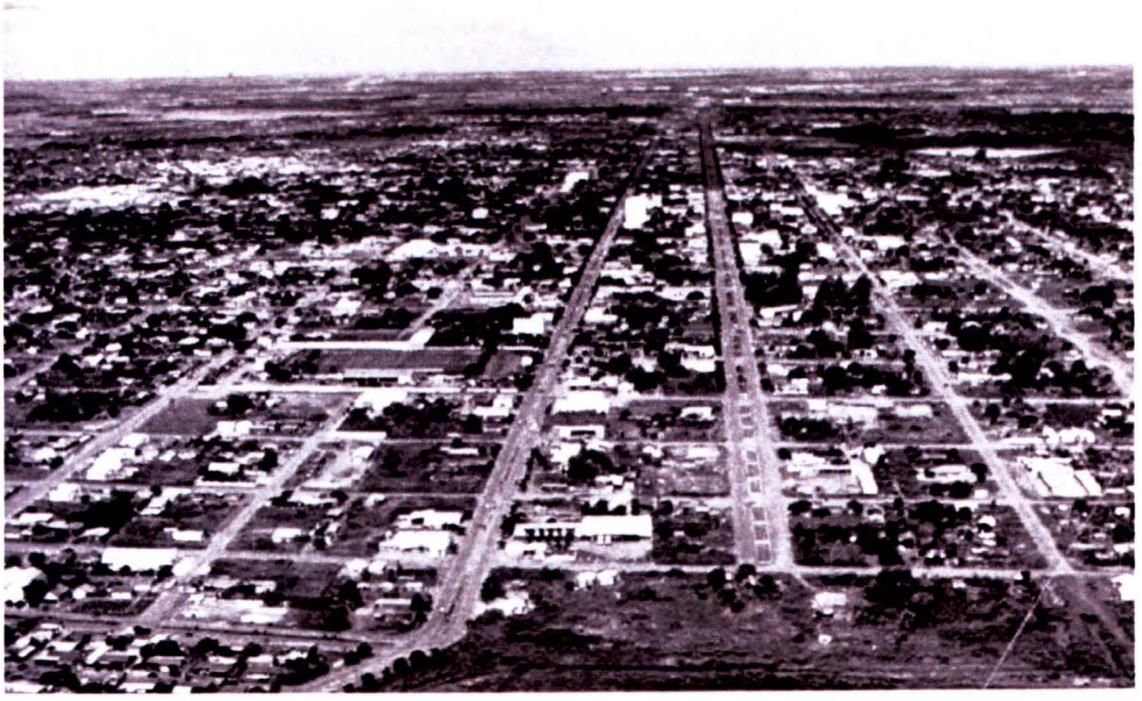
Foto: 20

Silos Metálicos construídos pela Cibrazem na Região da Grande Dourados.
Fonte: Revista Interior, nov./dez. 1982. (Foto: Xuxa Lara)

Foto: 21

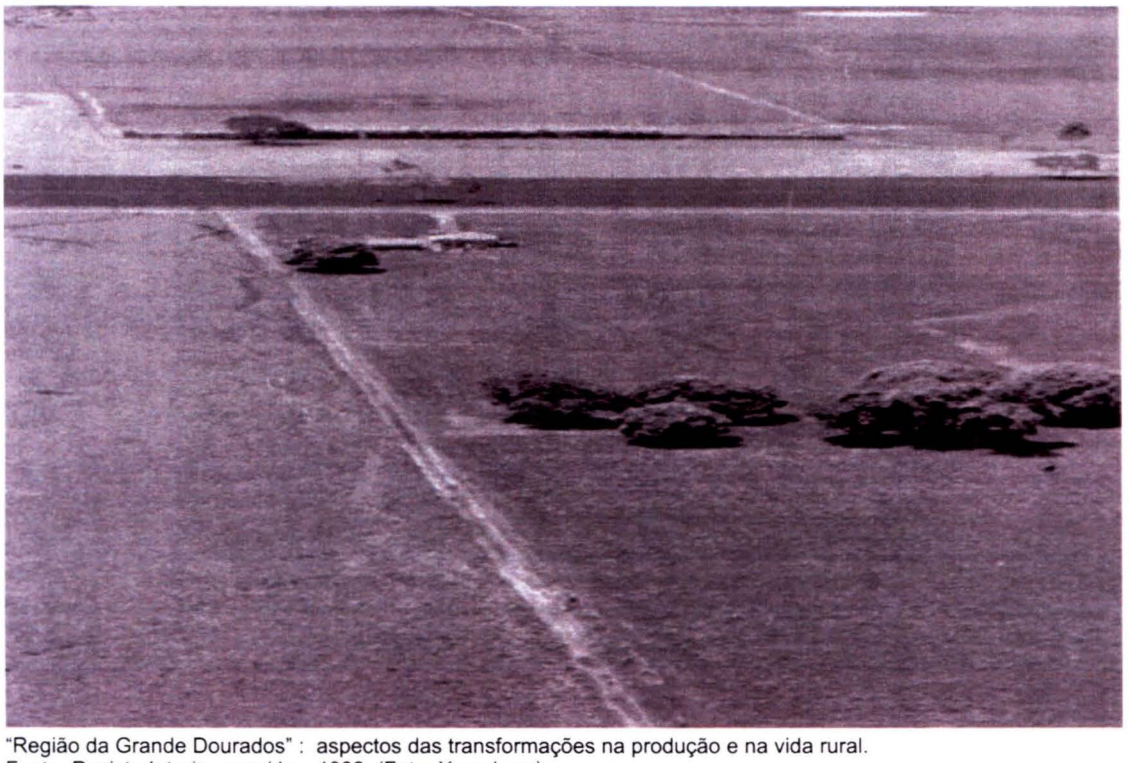
*Espaço mato-grossense* : aspectos das transformações na produção e na vida rural.

Foto 22



"Vista aérea da cidade de Dourados".
Fonte: Revista Interior, nov./dez., 1982. (Foto: Xuxa Lara)

Foto 23



"Região da Grande Dourados" : aspectos das transformações na produção e na vida rural.
Fonte: Revista Interior, nov./dez. 1982. (Foto: Xuxa Lara)

Foto 24

Vista aérea da Fazenda Itamaraty, considerada modelo de empresa rural, em Ponta Porã, município da "Grande Dourados". No final do ano 2000 foi desapropriada para fins de reforma agrária.
Fonte: Revista Interior, nov./dez. 1982 (Foto, Xuxa Lara)

Foto 25

Produção e habitação na Gleba de Alta Floresta, na área-programa Juruena.
Fonte: INDECO S/A, 1974

In: D.O. de 04/12/1967. LEI Nª 5365, de 1º de Dezembro de 1967.

# LEI N. 5.365 — DE 1.º DE DEZEMBRO DE 1967

## Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), e dá outras providências

Art. 1.º Fica criada a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste — SUDECO — entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior.

§ 1.º A área de atuação da SUDECO compreende os Estados de Goiás e Mato Grosso.

§ 2.º A área que, em virtude do disposto no parágrafo anterior e no artigo 2.º da Lei n. 5.173 (*), de 27 de outubro de 1966, resultar comum à SUDECO e à SUDAM, permanecerá, para efeito de aplicação de estímulos fiscais, sujeita à legislação e normas que regem a SUDAM.

§ 3.º A sede e fôro da SUDECO serão estabelecidas no Distrito Federal, enquanto não fixada por lei, em cidade situada na área da jurisdição da autarquia, atendidos os requisitos técnicos pertinentes e o critério de interiorização.

Art. 2.º Compete à SUDECO elaborar, em entendimentos com os Ministérios e órgãos federais atuantes na área e, tendo em vista as diretrizes gerais do planejamento governamental, os Planos Diretores do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste, que observarão a seguinte orientação:

a) realização de programas e pesquisas e levantamentos do potencial econômico da Região, como base para a ação planejada a curto e a longo prazo;

b) definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado com a fixação de polos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas;

c) concentração de recursos em áreas selecionadas em função do seu potencial e da sua população;

d) formação de grupos populacionais estáveis, tendentes a um processo de auto-sustentação;

e) fixação de populações regionais especialmente no que concerne às zonas de fronteiras;

f) adoção de política imigratória para a Região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos;

g) incentivo e amparo à agricultura, à pecuária e à pscicultura como base de sustentação das populações regionais;

h) ordenamento da exploração das diversas espécies e essências nobres nativas da Região, inclusive através da silvicultura e aumento da produtividade de economia extrativista, sempre que esta não possa ser substituída por atividade mais rentável;

i) ampliação das oportunidades de formação de mão-de-obra e treinamento de pessoal especializado necessário ao desenvolvimento da Região;

j) aplicação coordenada dos recursos federais da administração centralizada e descentralizada, e das contribuições do setor privado e fontes externas;

l) coordenação e concentração da ação governamental nas tarefas de pesquisa, planejamento, implantação e expansão de infra-estrutura econômica e social, reservando à iniciativa privada as atividades agropecuárias, industriais, mercantis e de serviços básicos rentáveis;

m) coordenação de programas de assistência técnica e financeira nacional, estrangeira ou internacional, a órgãos ou entidades da Administração Federal, na parte referente a normas e princípios do Decreto-Lei n. 200 (*), de 25 de fevereiro de 1967.

§ 1.º Os planos Diretores serão executados em etapas plurianuais, consubstanciados e aprovados em decreto e revisados anualmente.

§ 2.º O Orçamento da União consignará, em cada exercício, os recursos financeiros suficientes aos encargos do Govêrno Federal com a execução do Plano.

Art. 3.º Compete ainda à SUDECO:

a) elaborar os Planos Diretores, previstos no § 1.º do artigo anterior, acompanhar a sua execução e promover as revisões anuais, tendo em vista os resultados obtidos;

b) opinar sôbre as propostas orçamentárias dos órgãos federais na parte em que se referirem à programas incluídos nos Planos Diretores;

c) desempenhar, em geral, as suas atribuições de órgão coordenador de programas de desenvolvimento regional, de acôrdo com o disposto nesta Lei e em seu Regulamento.

Art. 4.º São órgãos da SUDECO:

a) Conselho Deliberativo;

b) Secretaria Executiva.

Art. 5.º São atribuições do Conselho Deliberativo:

a) manifestar-se sôbre os Planos Diretores e suas revisões;

b) acompanhar a execução dos Planos Diretores e apreciar periòdicamente os resultados obtidos;

c) decidir sôbre as propostas do Superintendente relativas à alienação de bens imóveis que por lei ou programa tenham essa destinação;

d) aprovar acordos, convênios e contratos pertinentes a obras ou serviços não constantes do Plano Diretor;

e) aprovar a proposta de orçamento-programa a ser submetida ao Ministério do Interior;

f) aprovar as normas, tabelas de salários e gratificações, e o quadro de pessoal da SUDECO, e submetê-los ao Ministro do Interior, para aprovação do Presidente da República;

g) aprovar a estrutura da Secretaria Executiva e as atribuições dos órgãos que a integram, respeitados as normas e os princípios do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967;

h) emitir parecer sôbre as contas do Superintendente, sôbre os balancetes e o balanço anual da Autarquia.

Parágrafo único. O Poder Executivo disporá sôbre a remuneração dos membros do Conselho Deliberativo, que será fixado por sessão a que comparecerem, bem como sôbre a forma pela qual deverá êle deliberar.

Art. 6.º O Conselho Deliberativo será constituído pelo Superintendente da SUDECO, que o presidirá, e pelos representantes das seguintes entidades:

a) Ministérios da Agricultura, Comunicações, Educação e Cultura, Fazenda, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Planejamento, Saúde e Transportes;

b) Estado-Maior das Fôrças Armadas;

c) Estado de Goiás e Mato Grosso;

d) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Art. 7.º Compete à Secretaria Executiva:

a) apresentar ao Conselho Deliberativo propostas sôbre os assuntos da competência dêsse órgão;

b) cumprir e fazer cumprir as resoluções do Conselho;

c) apresentar ao Conselho Deliberativo e ao Ministério do Interior relatório periódico sôbre o desenvolvimento do Plano Diretor;

d) elaborar plano de emergência, em caso de calamidade pública.

Parágrafo único. O Superintendente da SUDECO será o responsável pela Secretária Executiva, auxiliado por um Superintendente-Adjunto.

Art. 8.º Cabe ao Superintendente representar a SUDECO ativa e passivamente, em juízo e fora dêle.

Art. 9.º Os serviços da SUDECO serão atendidos:

a) por pessoal próprio contratado exclusivamente sob o regime da legislação trabalhista;

b) por servidores federais, estaduais ou municipais, inclusive autárquicos e de emprêsas públicas ou de economia mista, requisitados na forma da legislação em vigor.

Parágrafo único. Os servidores de que trata a letra "b" dêste artigo poderão optar entre a percepção dos vencimentos e vantagens correspondentes ao do cargo de origem ou pelos salários e vantagens a que fizerem jus de acôrdo com as normas de pessoal da SUDECO.

Art. 10. A SUDECO exercerá as suas atividades conformando-se às leis e regulamentos gerais pertinentes à administração indireta, no que lhe forem aplicáveis, especialmente às normas e diretrizes do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 11. Considerar-se-á extinta, na data da instalação da SUDECO, a Fundação Brasil Central, instituída nos têrmos do Decreto-Lei n. 5.878 (*), de 4 de outubro de 1943, transferindo-se, automàticamente, para a SUDECO o respectivo acêrvo patrimonial, recursos orçamentários e extraorçamentários, bem como serviços.

Parágrafo único. A SUDECO reexaminará os acordos, contratos, ajustes ou convênios firmados pela Fundação Brasil Central, ratificando-os, modificando-os ou recindindo-os, nos têrmos da legislação vigente.

Art. 12. O quadro de pessoal da Fundação Brasil Central, integrado pelos servidores amparados pela Lei n. 4.242 (*), de 17 de julho de 1963, será absorvido pela SUDECO, na forma estabelecida pelo Poder Executivo, quando da extinção da entidade mencionada no artigo anterior.

§ 1.º O quadro a que se refere êste artigo é considerado em extinção a operar-se gradativamente, de acôrdo com as normas a serem fixadas no Regulamento desta Lei.

§ 2.º Os servidores do quadro em extinção passarão a prestar seus serviços à SUDECO, de acôrdo com o regime legal que lhes é próprio, podendo, entretanto, optar pelo regime da legislação trabalhista, a juízo da Administração, conforme Regulamento a ser estabelecido.

§ 3.º O Poder Executivo poderá determinar o aproveitamento do pessoal referido neste artigo em outros órgãos da administração direta ou indireta, consoante artigo 99 do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou mediante convênio, colocá-los à disposição de Estados e Municípios.

Art. 13. Observadas a legislação e normas em vigor, a SUDECO, por proposta do Superintendente, aprovada pelo Conselho Deliberativo, poderá contrair empréstimo no País ou no exterior, para acelerar ou assegurar a integral execução de programas e projetos previstos no Plano Diretor.

§ 1.º A operação de que trata êste artigo poderá ser garantida pela SUDECO, com seus próprios recursos.

§ 2.º Fica o Poder Executivo autorizado a dar garantia do Tesouro Nacional às operações de crédito internas ou externas, referidas neste artigo.

§ 3.º Os recursos destinados à amortização e ao pagamento de juros relativos às operações de crédito contratadas pela SUDECO constarão do Orçamento-Programa da autarquia.

Art. 14. A SUDECO poderá promover a desapropriação de bens por necessidade ou utilidade pública ou por interêsses social quando necessária à realização de suas finalidades, em sua área de atuação.

Art. 15. Ressalvada a necessidade excepcional de contratação de técnicos especializados, reconhecida expressamente pelo Presidente da República, nenhuma admissão de pessoal será feita na Autarquia sem que se verifique, prèviamente, no centro de redistribuição de pessoal à existência de servidor que possua a qualificação exigida (artigo 99, § 5.º do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967).

Art. 16. A SUDECO encaminhará ao Poder Executivo, com base em levantamento de dados econômicos da área e em conformidade com as diretrizes da política financeira, a proposta de criação de um banco de desenvolvimento para a Região Centro-Oeste.

Parágrafo único. Enquanto não instituído o estabelecimento bancário previsto neste artigo, a Superintendência escolherá a agência ou agências financeiras necessárias à execução de planos ou programas, mediante condições estipuladas em convênios, ouvido o Conselho Deliberativo e submetida a escolha à prévia aprovação dos Ministérios da Fazenda e do Interior.

Art. 17. ...Vetado...

Art. 18. A SUDECO poderá criar e manter escritórios regionais, onde julgar conveniente, mediante a aprovação do Conselho Deliberativo.

Art. 19. Os recursos constantes de planos ou programas, e as verbas específicas ou globais, da SUDAM e SUDESUL, destinadas à área da SUDECO, serão aplicados em regime de convênio entre os órgãos interessados, pela SUDECO.

Art. 20. O artigo 2.º do Decreto-Lei n. 301 (*), de 28 de fevereiro de 1967, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 2.º A Região Sul, para os efeitos dêste Decreto-Lei, compreende os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul".

Art. 21. O Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste e a Superintendência da Fronteira Sudoeste (SUDESUL) passam a denominar-se respectivamente, Plano de Desenvolvimento da Região Sul, e Superintendência da Região Sul (SUDESUL).

Art. 22. O Poder Executivo baixará, em execução desta Lei, o Regulamento da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste.

Art. 23. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A. Costa e Silva — Presidente da República.

---

(*) V. LEX, Leg. Fed., 1966, págs. 1.512; 1967, págs. 864 e 1.511; 1943, pág. 371; 1963, págs. 708 e 1.118; 1967, pág. 699.

# LEI N. 8.029 — DE 12 DE ABRIL DE 1990

*Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências*

O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º É o Poder Executivo autorizado a extinguir ou a transformar as seguintes entidades da Administração Pública Federal:

I — autarquias:

a) Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste — SUDECO;

b) Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul — SUDESUL;

c) Departamento Nacional de Obras e Saneamento — DNOS;

d) Instituto do Açúcar e do Álcool — IAA;

e) Instituto Brasileiro do Café — IBC.

II — fundações:

a) Fundação Nacional de Artes — FUNARTE;

b) Fundação Nacional de Artes Cênicas — FUNDACEN;

c) Fundação do Cinema Brasileiro — FCB;

d) Fundação Nacional Pró-Memória — PRÓ-MEMÓRIA;

e) Fundação Nacional Pró-Leitura — PRÓ-LEITURA;

f) Fundação Nacional Para Educação de Jovens e Adultos — EDUCAR;

g) Fundação Museu do Café.

III — empresa pública:

— Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural — EMBRATER.

IV — sociedade de economia mista:

— Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A. — BNCC.

§ 1.º (Vetado).

§ 2.º (Vetado).

§ 3.º (Vetado).

Art. 2.º É o Poder Executivo autorizado a constituir:

I — O Instituto Brasileiro de Arte e Cultura — IBAC, sob regime jurídico de Fundação, ao qual serão transferidos o acervo, as receitas e dotações orçamentárias, bem assim os direitos e obrigações das fundações a que se referem as alíneas "a", "b" e "c", do inciso II, do artigo anterior, com as seguintes competências:

a) formular, coordenar e executar programas de apoio aos produtores e criadores culturais, isolada ou coletivamente, e demais manifestações artísticas e tradicionais representativas do povo brasileiro;

b) promoção de ações voltadas para difusão do produto e da produção cultural;

c) orientação normativa, consulta e assistência no que diz respeito aos direitos de autor e direitos que lhe são conexos;

d) orientação normativa, referente à produção e exibição cinematográfica, videográfica e fonográfica em todo o Território Nacional.

II — o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural — IBPC, ao qual serão transferidos as competências, o acervo e as receitas e dotações orçamentárias da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — SPHAN, bem como o acervo, as receitas e dotações orçamentárias da Fundação a que se refere a alínea "d", do inciso II, do artigo anterior, tem por finalidade a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro nos termos da Constituição Federal especialmente em seu artigo 216;

III — a Biblioteca Nacional, à qual serão transferidos as atribuições, o acervo, as receitas e dotações orçamentárias da Fundação Pró-Leitura, a que se refere a alínea "e", do inciso II, do artigo anterior.

§ 1.º O Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural sucede a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — SPHAN, nas competências previstas no Decreto-Lei n. 25 (1), de 30 de novembro de 1937, no Decreto-Lei n. 3.866 (2),

(1) Leg. Fed., 1937, pág. 335; (2) 1941, pág. 599.

## RESUMO: COTAÇÃO DÓLAR

| ANO | MOEDA | fonte: Netdolar (PARALELO 71--> 2000) | | | fonte: Banco Central | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 30 JUN | 31 DEZ | MÉDIA/ANO | 30 JUN | 31 DEZ | MÉDIA/ANO |
| 1971 | | 5,28 | 5,63 | 5,29539726 | | | |
| 1972 | | 5,91 | 6,21 | 5,926202186 | | | |
| 1973 | | 6,1 | 0 | 6,120054795 | | | |
| 1974 | | 6,68 | 7,32 | 6,776136986 | | | |
| 1975 | | 7,97 | 8,9 | 8,114931507 | | | |
| 1976 | | 10,65 | 12,05 | 10,65439891 | | | |
| 1977 | | 10,65 | 15,8 | 14,09709589 | | | |
| 1978 | | 17,7 | 20,47 | 17,99939726 | | | |
| 1979 | | 25,65 | 42,53 | 27,14161644 | | | |
| 1980 | | 50,81 | 64,21 | 52,78964481 | | | |
| 1981 | | 88,14 | 125,42 | 92,78939726 | | | |
| 1982 | | 167,04 | 244,86 | 179,3379726 | | | |
| 1983 | | 515,31 | 940 | 572,9332603 | | | |
| 1984 | | 1649 | 3008 | 1830,478142 | | | |
| 1985 | | 5710 | 9855 | 6187,794521 | 5980 | 10490 | 6276,245968 |
| 1986 | | 13,84 | 14,45 | 13,61309589 | 13,84 | 14,895 | 13,65419679 |
| 1987 | | 41,31 | 67,42 | 39,3720274 | 43,376 | 71,713 | 39,57567886 |
| 1988 | | 177,05 | 661,37 | 260,1893989 | 194,63 | 756,55 | 263,1144631 |
| 1989 | | 1,34 | 9,17 | 2,792079534 | 1,519 | 11,358 | 2,81480813 |
| 1990 | | 55,65 | 151,3 | 67,47654795 | 61,022 | 170,06 | 68,01461538 |
| 1991 | | 348 | 1120 | 445,6991781 | 312,22 | 1068,8 | 409,2514741 |
| 1992 | | 3740 | 14500 | 4982,385246 | 3446,7 | 12387,5 | 4551,27688 |
| 1993 | | 59 | 334 | 92,4382137 | 54,336 | 326,105 | 90,2247416 |
| 1994 | Real | 1,00 | 0,86 | 0,642708689 | 1,00 | 0,846 | 0,64382178 |
| 1995 | | 0,92 | 1,00 | 0,916684932 | 0,922 | 0,9725 | 0,917747984 |
| 1996 | | 1,033 | 1,125 | 1,030797222 | 1,0044 | 1,0394 | 1,005228571 |
| 1997 | | 1,135 | 1,217 | 1,132453521 | 1,0769 | 1,1164 | 1,078661111 |
| 1998 | | 1,207 | 1,29 | 1,226880556 | 1,1569 | 1,2087 | 1,161065863 |
| 1999 | | 1,827 | 1,963 | 1,860509695 | 1,7695 | 1,789 | 1,8157684 |
| 2000 | | 1,923 | 2,16 | 1,94042 | 1,80 | 1,9554 | 1,8294992 |

## *O que é?*

- Agência de Desenvolvimento criada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e voltada à promoção do desenvolvimento sustentável da região Centro-Oeste.

## *Qual sua Missão?*

- Atuar como *locus* de convergência, divulgação e promoção dos interesses de desenvolvimento dos estados da região Centro-Oeste e de consolidação de um ambiente favorável ao investimento, à inovação e à iniciativa empresarial.

## *Quais seus objetivos?*

### Objetivo Principal:

- Atenuar os desníveis intra e interregionais de renda vigentes na região.

### Objetivos Específicos:

- identificar, promover e divulgar as oportunidades de investimento da região;
- desencadear iniciativas com vistas ao fortalecimento da capacidade competitiva e o desempenho econômico do setor produtivo regional;
- apoiar iniciativas destinadas ao aprimoramento do capital social e da capacidade de gestão dos agentes econômicos regionais;
- subsidiar a formulação e a implementação de políticas e o aprimoramento dos instrumentos fiscais e financeiros em apoio ao desenvolvimento regional.
- articular a ação do Governo e de atores sociais, garantindo a convergência dos interesses públicos e privados em programas e projetos que beneficiem o desenvolvimento regional;
- articular fontes de financiamento e propor estratégias financeiras e empresariais em apoio à viabilização de novos negócios;
- fomentar a incorporação da inovação tecnológica e a melhoria da competitividade sistêmica, em articulação com instituições nacionais e internacionais de excelência.

## *Qual o foco de sua atuação?*

- Construção de parcerias para a formulação e implementação de políticas, privilegiando-se um processo horizontal, descentralizado e coletivo de tomada de decisão e ação, segundo o conceito de *policy network*.
- Promoção de investimentos e negócios, mediante ações de articulação institucional, mobilização, divulgação e marketing que facilitem as decisões de investimentos e assegurem a participação dos demais atores-chave nos empreendimentos.

- Fortalecimento, em articulação com o Programa Sociedade da Informação do MCT, de competências que induzam a emergência de uma nova cultura competitiva na região, centrada na inovação e na modernização estratégica do setor produtivo, através da introdução e disseminação de técnicas de gestão de informações, criação e gestão do conhecimento e inteligência competitiva.

## *Quais os principais parceiros?*

- Governos estaduais do Centro-Oeste, através de seus órgãos de planejamento e setoriais, estimulando-se, inclusive, a criação de agências de desenvolvimento estaduais, que atuem como interlocutores e parceiros preferenciais da Agência.
- Agências privadas de desenvolvimento regional, como é o caso da ADTP, ADMS e a Associação dos Empreendedores do Médio Araguaia - APAMARA.
- Consórcios e associações de municípios.
- Confederações, sindicatos e associações de classe empresariais e de trabalhadores.
- O sistema 'S' - Sebrae, Sesi, Senai, Sesc e Senar.
- Organizações do Terceiro Setor.
- Universidades públicas e privadas.
- Centros de pesquisa e de negócios.
- Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Ciência e Tecnologia (MCT), demais órgãos federais da administração direta e indireta e agências de promoção do desenvolvimento.
- Instituições de fomento e de financiamento, nacionais e internacionais.

## *Qual o modelo de organização adotado?*

### A primeira etapa de vigência da Agência

As atividades da ADCO no corrente ano serão executadas por Unidade Técnica, no âmbito da Secretaria Extraordinária do Centro-Oeste – SCO do Ministério da Integração Nacional. A ADCO como Unidade Técnica da ADCO será constituída por Portaria Ministerial a ser assinada em 30 de julho próximo.

Com base no Convênio com o IICA 2000-2003 e recursos oriundos do Orçamento do MI à conta do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste, a ADCO/SCO/MI terá disponibilidade para contratar o equivalente a até 5 consultores/ano em tempo integral, até dezembro de 2000. Posteriormente a esta data, consultores adicionais poderão ser contratados, caso necessário.

### A constituição da Agência em seu modelo institucional definitivo

O processo de constituição da Agência em sua personalidade jurídica definitiva ocorrerá no segundo semestre do corrente ano, prevendo-se a continuidade de sua implantação no início do próximo ano. Este processo deverá ser coordenado pela SCO. Estão em exame duas

alternativas: constituir a ADCO como Organização Social (OS) ou como Sociedade Civil de Interesse Público (SCPI).

As OS foram constituídas como modelos de organizações públicas não estatais que absorvem, mediante um processo de qualificação específica, a responsabilidade de executar atividades "publicizáveis". Seriam, neste sentido, um instrumento de parceria entre o governo e a sociedade civil. Recebem recursos de origem fiscal e podem utilizar bens integrantes do patrimônio público, com a liberdade e flexibilidade de uma instituição privada, estando, todavia, subordinadas ao controle do governo e da sociedade, tendo assim que prestar contas dos resultados de suas ações, de acordo com os parâmetros definidos em um contrato de gestão.

Ressalte-se que as OSs foram planejadas para substituir instituições já existentes no setor público. Nada impede, a rigor, que o modelo seja utilizado para criar novas entidades. A experiência tem, porém, mostrado que a criação e implantação de uma OS tende a ser processo demorado (18 a 24 meses).

A outra alternativa é a modalidade de sociedade civil de interesse público (SCIP), que é uma inovação bastante recente, pois foi criada pela Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. Neste caso, cria-se uma instituição de direito privado, que recebe recursos e encargos do governo, para prestar serviços de interesse público, mediante um contrato de parceria.

## *Qual o programa de trabalho para o corrente ano?*

- A Agência estabelecerá vínculos operacionais com a região de atuação da RIDE.
- Serão identificadas as oportunidades de investimentos do PPA de interesse do Centro-Oeste que orientem a ação de promoção de investimentos e negócios da ADCO.
- Um banco de dados e um portal para a disponibilização de análises, informações e dados sobre oportunidades de investimentos no Centro-Oeste serão implantados.
- Um plano diretor regional de oportunidades de negócios (*master plan*) será elaborado, com a identificação de potencialidades, gargalos e oportunidades de investimento.
- Serão desencadeadas iniciativas destinadas a implementar a gestão do conhecimento, inteligência empresarial e inovação tecnógica em clusters e cadeias produtivas regionais.
- Os trabalhos destinados a implantar a ADCO em seu modelo institucional definitivo, como OS ou SCIP, serão continuados.
- Boletins e publicações sobre a Agência serão elaborados e divulgados.
- Será concluído o mapeamento da rede de parceiros e colaboradores e definida a sistemática de trabalho com vistas à articulação de parceiros no governo federal, nos estados e demais agentes de âmbito nacional e internacional.
- Serão promovidos eventos direcionados a difundir técnicas de inteligência empresarial para a criação e gestão da inovação como fator de competitividade.
- Em associação com a Agência Brasileira de Promoção de Investimentos, serão examinadas as possibilidades de promoção de negócios do Centro-Oeste na região, no país e, eventualmente, no exterior.

## Quais as providências imediatas a serem tomadas?

- Diante das características físico-geográficas que aproximam os estados do Acre, Rondônia e Tocantins da região Centro-Oeste, e ainda por força da iniciativa do Mercoeste, do qual aqueles estados ativamente participam desde 1997, sugere-se examinar a possibilidade de expandir a área de atuação da ADCO, de forma a nela englobar os três estados mencionados.

- Outras providências:
  - Implantar a estrutura institucional da SCO.
  - Disponibilizar e aparelhar as instalações do 9º andar do prédio do MI (duas ou três salas).
  - Aprovar o orçamento de 2001, com consignação dos recursos para operação da Agência no Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste.