

RACIONALIZAÇÃO E IDEOLOGIA: O DOMÍNIO DO CAPITAL NO ESPAÇO MATO-GROSSENSE¹

Rationalisation and ideology. The capital domain in the mato-grossense space

Racionalización y ideología: el dominio del capital en lo espacio mato-grossense

Silvana de ABREU

Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo
Profª Adjunta do Departamento de Ciências Humanas
Campus de Dourados/UFMS.
E-mail: abreu.s@uol.com.br

Resumo: As políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil têm sido elaboradas com base no discurso de distribuição da renda e superação das desigualdades regionais e do crescimento econômico. Durante as sétima e oitava décadas do século XX, a racionalização dos investimentos, cuja base teórico-metodológica estava calcada no ideário desenvolvimentista (via SUDECO) foi apontada como solução para um crescimento espacialmente "equilibrado" para a Região Centro-Oeste, voltando-se para o setor de infra-estrutura majoritariamente, bem como para a produção de produtos para exportação e equilíbrio da balança comercial. Compreendemos, nesse processo, que a ciência/racionalidade – planejamento – foi incorporada como *uma* ética – isenta e neutra – tendo legitimado, inclusive, a divisão territorial do então Estado de Mato Grosso. Atualmente, *outra* racionalidade vem acompanhando as políticas públicas de desenvolvimento e planejamento regional. Trata-se do desenvolvimento sustentável, que aparece como um novo padrão de desenvolvimento, proposto dentro de um limite possível de recursos e que entendemos como um discurso ideológico, na medida em que a diminuição das desigualdades regionais ocorreria via crescimento econômico e promoção de oportunidades à iniciativa privada. Entre *uma* e *outra* racionalidade, aprofunda-se a concentração da renda, o empobrecimento da população, o desemprego e a sobrevivência pela informalidade no *espaço mato-grossense*.

Palavras-chave: Superintendência do Desenvolvimento da região Centro-Oeste – SUDECO, desenvolvimentismo, planejamento, ideologia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Abstract: The public policies for the regional development in Brazil have been created based on the discourse of the income distribution, on the surpassing of the regional inequalities and on the economical growth. For instance, the rationalisation of the investments, whose theoretical-methodological basis was traced on the developmentism ideology, via SUDECO, within the seventh and eighth decade of the 20th century, was said to be the solution for a spatially balanced growth for the Centre-West region, concerning primarily the substructure department and then also the production of goods not only for exportation but also to limit the trade balance. It can be understood that in this context the science/ rationality – planning – assumed itself as a neuter and free ethic which inclusively allowed the territorial division of the estate of Mato Grosso do Sul to be legitimated. Nowadays, another rationality follows the public policies for the regional development and planning. This deals with the sustainable growth, which appears as a new developmental standard, proposed within a possible limit of resources and which is understood as an ideological discourse assuming that a decrease of the regional inequalities would occur via an economical growth and via opportunities to the free enterprise. From one to the other rationality, there is a deepening in the concentration of the income, the impoverishment of the population, the unemployment and the possibility of living due to the informality in the *mato-grossense* space.

Key words: Superintendence for development of the Center-West Region – SUDECO, developmentism, gubernatorial planning, ideology, development regional, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Terra Livre	São Paulo	Ano 19, v. 2, n. 21	p. 169-181	Jul/dez. 2003
-------------	-----------	---------------------	------------	---------------

¹ O *espaço mato-grossense* foi a denominação criada para a área delimitada e em análise na pesquisa que realizamos no doutorado (Abreu, 2001) e que compreende os limites territoriais dos atuais Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no contexto de atuação da SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Resumen: Las políticas públicas de desarrollo regional en lo Brasil tiene sido elaboradas basadas en lo discurso de distribución de la riqueza y superación de las desigualdades regionales y de lo crecimiento económico. Durante las séptima y octava décadas de lo siglo XX, la racionalización de la investidura, teórico-metodológicamente centrada en lo ideario desenvolvimentista (SUDECO), era considerada una solución para uno crecimiento espacialmente "equilibrado" para a Región Centro-Oeste, enderezado para o sector de infraestrutura mayoritariamente, así como para la producción de para exportación y equilibrio da balanza comercial. Comprendemos, en lo proceso, que la ciencia/racionalidad – planificación – fue incorporada como *una* ética – libre e neutra – que hacia legitima, inclusive, la partición territorial de lo antiguo Estado de Mato Grosso. Actualmente, *otra* racionalidad tiene acompañando as políticas públicas de desenvolvimiento e planificación regional. Trata-se de lo "desenvolvimiento sustentable", que aparece como un nuevo padrón de desenvolvimiento, propuesto dentro de un limite posible de recursos y que entendemos como un discurso ideológico, en la medida que a reducción das desigualdades regionales ocurriría pelo crecimiento económico y elevación de las oportunidades à iniciativa privada. Entre *una* y *otra* racionalidad, profundase la concentración de la riqueza, lo empobrecimiento de la población, el desempleo y la supervivencia pela informalidad en lo *espacio mato-grossense*.

Palabras-Claves: Superintendencia do Desenvolvimento da região Centro-Oeste – SUDECO, *desenvolvimentismo*, planificación, ideología, desarrollo regional, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Notas introdutórias

A divisão do *espacio mato-grossense* (Mapa 01) que se constituía no Estado de Mato Grosso, até 1977, foi legitimada no processo de planejamento e de políticas regionais do III PND – Plano Nacional de Desenvolvimento –, para a penúltima década do século XX, criando duas outras Unidades da Federação: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul implantados em 1979.

No processo de ocupação de seu território, principalmente após o planejamento implementado pela SUDECO na segunda metade do século passado, o Norte e o Sul mato-grossense consolidaram diferenças e semelhanças que foram identificadas e transformadas em argumentação científico-política capaz de justificar a divisão político-administrativa, em 1977.

Não é aleatória, portanto, analisar o *espacio mato-grossense* sob a intervenção direta da SUDECO – instrumento de planejamento oficial para a região Centro-Oeste, de 1967 a 1991 – e que se sedimentou como um órgão de estudos para a formulação das políticas de desenvolvimento implementadas pelos Governos Federal e Estaduais.

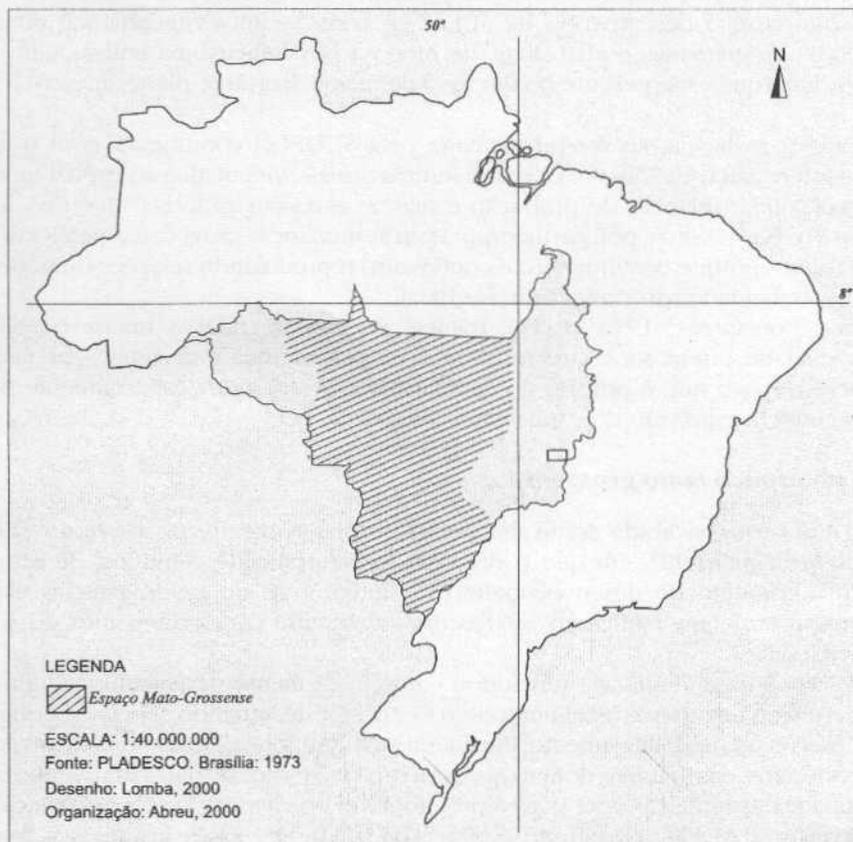
Podemos citar as políticas de colonização e ocupação da Amazônia mato-grossense; a implantação e pavimentação da BR-364; a divisão de Mato Grosso; a modernização da agropecuária e ocupação dos Cerrados pela monocultura da soja; a implantação de distritos industriais nas cidades consideradas pólos de desenvolvimento ou ainda a proposta da Ferronorte e da hidrovía Araguaia-Tocantins etc. Todas são ações pensadas e realizadas (ou em realização) em diferentes momentos históricos e cujos estudos foram elaborados sob os auspícios da SUDECO.

O ponto de partida para a nossa análise poderia ter sido o levantamento dos estudos realizados pela Superintendência (e obviamente das políticas de desenvolvimento já presentes nos vários planos nacionais de desenvolvimento), para resgatar o que foi programado e o que foi efetivamente realizado.

Um primeiro pressuposto foi 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 (a construção de rodovias, ampliação da rede de eletrificação e comunicação, construção de armazéns etc) e indireta (os créditos e incentivos pensados e incorporados à base territorial).

Mapa - 01

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



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. Tratou-se, ainda, de analisar e contextualizar a Superintendência e o papel que ela assumia: Para que foi criada? A serviço de quem? Quais os efeitos de sua presença e atuação no *espaço mato-grossense*?

Contudo, com a extinção da Superintendência e do MINTER – Ministério do Interior – em 1991, parte significativa dos acervos foram totalmente esfacelados e disponibilizados como papel reciclável. Durante dois anos procuramos e coletamos material bibliográfico em várias universidades e centros de documentação e pesquisa regional, bem como na Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte - MG. Em 1997, descobrimos parcela importante do acervo da SUDECO no Banco do Nordeste, em Brasília, estando agora sob a tutela da UFMS, no Centro de Documentação Regional/UFMS, em Dourados-MS, e já disponibilizado ao público.²

Compreendemos que a própria dinâmica que envolveu o planejamento e as ações da SUDECO, bem como seu “desmonte”, demonstrou a impossibilidade de um pensar “radiográfico”, tanto porque parte do acervo, conforme salientamos, se perdeu, como porque apesar dos estudos e levantamentos realizados, a Superintendência não tinha autonomia executiva e financeira, dependendo de outros órgãos que seriam parceiros no processo de realização do planejamento e, o mais importante, porque estaria, nessa análise, apenas rotulando, sem compreender a complexidade das relações existentes entre a teoria presente nos planos e programas e a prática, através das ações, incorporação de equipamentos e infra-estrutura.

² São cerca de três mil exemplares contemplando programas, mapas, relatórios, estudos, minutas, livros, transcrições de reuniões, legislação, pareceres técnicos, diagnósticos, reivindicações, entre outros documentos.

Nos aprofundamos, assim, nas reflexões acerca do segundo pressuposto apontado, no sentido da necessária contextualização das proposições, passando pela análise de sua base teórico-discursiva, que devem ser consideradas historicamente, até mesmo para compreender as realizações efetivadas. Para tanto, embora não possamos contar com toda a documentação para analisar *passo-a-passo* o desempenho da SUDECO, consideramos fundamental compreender as intervenções programadas e efetivadas, de modo a possibilitar uma amostragem relativa a prática pretendida (que está presente no discurso de racionalização e planejamento) e a prática realizada.

Esta prática realizada, ao ser programada pela SUDECO comungava com o ideário de propostas 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.

Segundo Poulantzas (1990, p.119), trata-se de compreender a matriz espacial que é inerente à sociedade capitalista e cuja reprodução é descontínua e desigual – as disparidades regionais inclusive –, o que é próprio do capitalismo e se reproduz espacialmente do mesmo modo como também é próprio do capitalismo o Estado³.

A SUDECO no espaço mato-grossense...

A SUDECO foi concebida como um órgão de planejamento, no Governo Militar, num contexto *desenvolvimentista*⁴, em que o discurso da neutralidade científica, de interesses de classe e o planejamento do desenvolvimento constituíram-se no esteio para as elaborações programáticas que vieram ratificar o *espaço mato-grossense* como integrante do projeto de integração nacional.

Assim, esta Superintendência funcionou como instrumento de respaldo científico para o projeto de desenvolvimento nacional em todo o Centro-Oeste, atuando sob as determinações da SEPLAN/PR (Secretaria de Planejamento/Presidência da República), que, por sua vez, respondia a reclames oriundos das frações dominantes do capital agroindustrial, geralmente através de algumas entidades estratégicas para o governo, como era o caso da Escola Superior de Guerra e sua Associação, a ADESG (Dreifuss, 1981, 73; Abreu, 2001). Essas instituições fomentavam estudos e participavam ativamente da formação ideológica e intelectual dos tecnocratas, com o qual os superintendentes tinham estreitas relações.

Nesse sentido, é possível compreender o modo como a SUDECO atuava, contribuindo juntamente com outros órgãos para promover a ampliação do campo de atuação do Poder Executivo e para garantir o “pacto da interdependência”⁵ (Covre, 1982) em nome do qual se realizou a intervenção econômica e institucional no sentido de preservar as relações com o Ocidente; reproduzir internamente essa aliança, a partir do tripé (Evens, 1979) e promover a mediação (ainda que sob a repressão) entre as classes sociais.

³ Estado como aquele que exprime na esfera política o que está presente nas esferas econômica e social. Na atualidade, sendo o capitalismo o sistema hegemônico, também é hegemônico o Estado capitalista, traduzindo-se numa lógica geral e assumindo nas particularidades, singularidades, ao mesmo tempo em que estabelece a unidade (a homogeneização).

⁴ Segundo Bielschowsky (1996, p.7), *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.

⁵ 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: 1º) preservar as relações internacionais; 2º) reproduzir essa coesão internacional, internamente (capital estatal, multinacional e nacional) e 3º) compor a mediação entre as classes sociais.

O Projeto Nacional – *Brasil Potência* –, em pauta, previa o fortalecimento do capital monopolista alicerçado na indústria multinacional que, no *espaço mato-grossense* se realizaria na substituição da agricultura de subsistência e da policultura em favor da monocultura comercial para ampliação do mercado nacional, promovendo transformações que se consolidaram no imaginário popular como “integração nacional”, mas que significava, como já apontamos, a inserção ao “pacto da interdependência”. Nesse sentido, as diferenças de intervenção e de resultados dar-se-ão 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 – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia –, como tributárias para promover os interesses do capital no território nacional.

Essas transformações ocorridas no *espaço mato-grossense*, desde 1975, quando se iniciou o processo de intervenção da SUDECO, através de seus Programas Especiais, refletiram substancialmente no modo de produzir e de viver das pessoas que lá estavam ou que para lá se mudaram. De uma população eminentemente rural até 1970, o Mato Grosso passou, com o processo de intervenção em pauta, a ter uma população majoritariamente urbana. Este aspecto relaciona-se com as mudanças que ocorrem nas áreas rurais, origem da maioria da população das cidades do *espaço mato-grossense* e estão diretamente ligadas a (re)organização da agricultura brasileira subordinada a indústria.

Essas mudanças encontram respostas no modelo econômico implantado já na década de 1950, mas que nos anos pós-1964 se intensificariam promovendo a inserção do *espaço mato-grossense* no âmbito do projeto nacional de desenvolvimento, como um espaço de ocupação necessária, assumindo tanto um caráter geopolítico e estratégico enquanto fronteira a ser consolidada e “caminho” para a conquista da Amazônia brasileira, como, associados à idéia de vazio demográfico, conferia também a função de absorvedora de população.

Nesse sentido, teve um papel importante, definindo para o Centro-Oeste e para o *espaço mato-grossense*, especialmente no aspecto voltado para a migração, ares “propagandísticos” de *reforma agrária*, na medida em que previa a ocupação, principalmente na zona fronteiriça, com pequenas e médias propriedades, o que pudemos perceber, não aconteceu, de modo a desmistificar o discurso de reforma agrária pretendido, inclusive porque grande parte das colonizadoras não efetuaram seus projetos, tendo as empresas incorporado imensas fatias de terra e agregado valor pela infra-estrutura implantada, principalmente as rodovias de penetração.

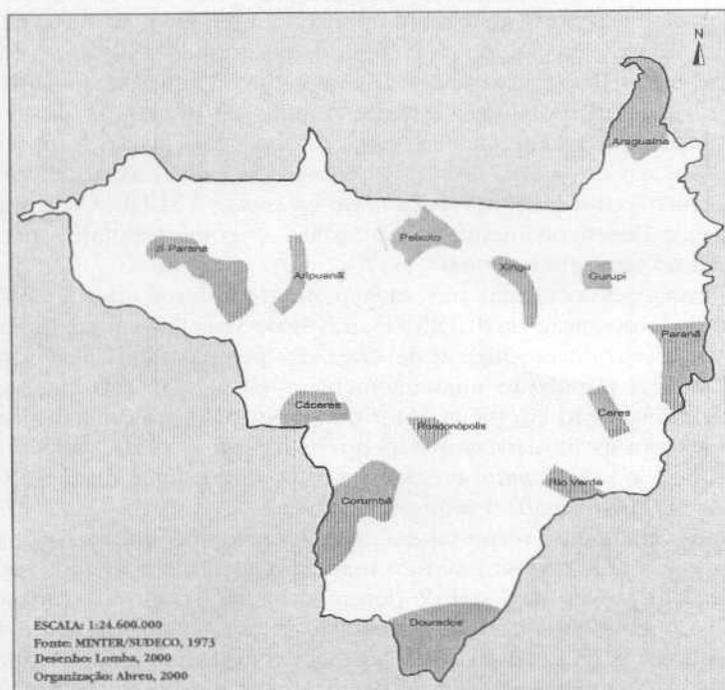
No I PLADESCO⁶, em 1973, que definiu as 13 áreas-programas da Região Centro-Oeste, indicadas no Mapa 02, já fora previsto a promoção e instalação de grandes fazendas, os chamados pólos agropecuários, agrofloretais e agrominerais, para propiciar a exploração das riquezas naturais; sem mencionar a (re)orientação dos fluxos migratórios internamente no País, guiados pelas colonizadoras (Lamoso, 1984,p.10), desde os anos cinquenta.

A política de colonização, em pauta, resultou na baixa utilização produtiva das terras e ainda favoreceu a venda de terras de forma extremamente lucrativa, desconsiderando todas as benesses governamentais recebidas pelas empresas, desde as condições favoráveis para aquisição de glebas a preço quase simbólico, passando pelos créditos e pelos incentivos fiscais.

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 estavam voltadas para a implantação de infra-estrutura, para a atração de migrantes-trabalhadores, considerados excedentes de população em áreas empobrecidas do Nordeste brasileiro, mas também do Sul e Sudeste. Uma preocupação evidente com a promoção de condições de produção.

⁶ I Plano de Desenvolvimento Econômico-Social da Região Centro-Oeste – primeiro plano elaborado pela SUDECO a partir da realização de diagnósticos e prognósticos para uma programação de ações a serem realizadas a longo e médio prazos.

I PLADESCO - áreas selecionadas



Esse pensar/fazer da SUDECO justificou-se no discurso das disparidades regionais, na distribuição da renda e no necessário combate a pobreza, via geração de empregos, que se realizaria pelas mãos da iniciativa privada incentivada. O que, observamos, não ocorreu nessa lógica, já que como bem argumentou um dos ex-funcionários da SUDECO entrevistados, "a SUDECO estava a reboque da iniciativa privada" e dos interesses do capital monopolista.

A SUDECO realiza isso plenamente através do II PLADESCO (1975-1979)⁷ e seus programas especiais, consolidando-se menos como um órgão de planejamento – propositivo – e mais como um nicho de estudos que eram realizados *a posteriori* das decisões da SEPLAN/PR. Assim, contrariando o discurso racionalizador em pauta e o comprometimento científico que deveriam ter as ações, a SUDECO apresentou pouquíssimas propostas, tendo sido via de regra ignoradas.

Um outro aspecto a ser ressaltado quanto ao caráter geopolítico apontado é a situação de justaposição de domínio territorial da SUDECO e SUDAM. À SUDECO não cabia incentivos, nesse sentido, forças políticas ligadas ao capitalismo urbano-industrial no Centro-Sul que pretendiam fazer das terras Norte-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 de áreas. Nesse processo, concluímos que o controle, na verdade, estava com a SUDAM, permeado pelos interesses dos empresários "paulistas", como eram chamados (Góis, 1969; Abreu, 2001).

Assim, reforçamos que 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 o zoneamento das atividades econômicas e das reservas (indígenas, de pesquisa, biológicas entre outras), o que deu amplo respaldo para a ocupação empresarial. Essa realização é evidente nos pólos Aripuanã e Juruena, no Norte mato-grossense, durante o POLAMAZÔNIA e, também, no POLONOROESTE⁸, em Rondônia e no Noroeste-mato-grossense.

⁷ II Plano de Desenvolvimento Econômico-Social da Região Centro-Oeste, 1975.

⁸ Programa de desenvolvimento integrado do Noroeste do Brasil

Na sua parte austral, já havia se consolidado 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, nos anos oitenta, levas de gaúchos e paranaenses, principalmente, adentraram áreas de Campos, normalmente utilizadas para pecuária, introduzindo suas "granjas"⁹ e a produção agrícola com alto grau de tecnificação.

O II PLADESCO¹⁰, trouxe para o Centro-Oeste políticas que estavam inseridas nos princípios do II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento –, quais sejam: integração do território e incorporação ao processo produtivo. É o que a SUDECO chamou de "Fronteira Econômica".

O Cerrado, que já era utilizado 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 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 País, "oferecendo" aos colonos sulistas a possibilidade de irem para o Norte e produzirem a agricultura moderna tecnificada 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 o discurso, porque incorpora-se os ditames de modernidade que o capital industrial impunha, na medida em que seria 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 período de 1975 a 1980, justamente o de maiores investimentos nas áreas-programas da SUDECO, promoveu baixo e médio níveis de incorporação de áreas à produção. Além disso, promoveu a concentração fundiária. Tal tendência ocorreu na maior parte do *espaço mato-grossense*, durante a vigência do II PND. Pudemos concluir, em que pesem os recursos dispensados para a infra-estrutura, inclusive urbana, bem como os financiamentos propiciados através dos Programas Especiais como o POLOCENTRO – Programa de desenvolvimento dos Cerrados – e os incentivos do POLAMAZÔNIA – Programa de pólos agropecuários e agromineiros da Amazônia – que, em 1980, a maior parte do *espaço mato-grossense* encontrava-se apenas modestamente incorporado ao setor produtivo prioritário, que era aquele voltado para a produção de grãos e carne. Áreas-programas como Juruena e Xingu-Araguaia, que majoritariamente receberam vultosos incentivos e créditos, não incorporaram mais que 20% das terras de seus municípios com pastagens e lavouras.

A retórica das áreas-programas, embasada no desenvolvimentismo 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 observamos. O processo de polarização preconizado consolidou-se, antes, em verdadeiros "enclaves", que se estabeleceriam como lucrativos negócios para os empresários dos vários setores que adquiriram seu "quinhão" de terra no Mato Grosso, principalmente.

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.

⁹ As "granjas" eram a denominação dada pelo migrante gaúcho para a área comprada ou arrendada onde se instalavam para produzir a monocultura.

¹⁰ Programa que criou as Áreas-Programas – POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, PRODEGRAN, PRODEPAN e POLOBRASÍLIA.

A crise do ideário *Brasil-Potência* veio no rastro retomando conceitos adormecidos, desde o Golpe Militar, que envolviam direitos humanos e sociais como: a democracia, a reforma agrária e, igualmente, a polêmica ambiental. Idéias expressas no III PND e no seu correspondente regional, o III PLADESCO, entre 1980-1984, que seriam os planos que iriam coordenar as políticas de desenvolvimento para a nova conjuntura advinda com os anos pós-1980.

Referimo-nos a *Nova fronteira* – em que o *espaço mato-grossense* continuava inserido na política nacional como produtor de grãos e carne – que pretendia incorporar novos conceitos ao planejamento como: de *descentralização do planejamento*, de *otimização de recursos e investimentos*, de *especialização da produção* e de *desconcentração industrial*. Base discursiva que vai atuar no *espaço mato-grossense*, legitimando o desmembramento de sua parte austral e a criação de duas unidades da federação: Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

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 o soja e o trigo, inclusive, que passaram a ser grandemente incentivados.

A descentralização do planejamento 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, concessionários de energia elétrica, água e saneamento, rodovias, armazenamento, entre outros, sem a anuência da SUDECO, que até então fazia normalmente essa distribuição. Essa relação, compreendemos, já era indicativo do enfraquecimento da Superintendência.

Na perspectiva do discurso racional de especialização e descentralização política, a SEPLAN/PR e a SUDECO encontraram respostas para ratificar a divisão do *espaço mato-grossense*. Outros fatores poderiam ser aqui apontados, quais sejam: atender às reivindicações dos agropecuaristas do Sul-mato-grossense, que já se consolidavam como força política e econômica, desde o início do século XX e compensar os poucos recursos para investimento, tendo em vista 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 no II PND, mas que, nos anos subseqüentes, internalizariam de forma plena a matriz industrial em fase de superação nos países centrais – as chamadas agroindústrias.

Ao Mato Grosso do Sul foi definido o aprofundamento do processo de agroindustrialização, com a possibilidade de verticalização da produção, ou seja, de atrair unidades industriais para efetivar a desconcentração, como uma política de planejamento do desenvolvimento nacional e da distribuição da riqueza. Ganha força, assim, a idéia de instalação de distritos industriais, muitos até idealizados no II PLADESCO.

Ao norte, no Mato Grosso, o planejamento estaria voltado para a ocupação dos “vazios”, passando todo o território da nova Unidade da Federação a integrar áreas de incentivos da SUDAM, antes limitada pelo paralelo 16° S. Um contra-senso se pensarmos no investimento auferido no contexto do II PND, no POLAMAZÔNIA, que tinha o mesmo objetivo: ocupação dos *espaços vazios*. Assim, mantém-se a política migratória para o Norte do País, agora mais diretamente voltada para o Noroeste Mato-Grossense e Rondônia (POLONOROESTE), como focos direcionadores da população dita excedente de outras partes do País, inclusive de Mato Grosso do Sul, consubstanciando o *espaço mato-grossense* como via de penetração para a Amazônia brasileira. É o que a SUDECO denominou de *Fronteira Agrícola*.

Trata-se, ainda, de tentativas de sobrevivência operacional da própria Superintendência, em plena crise de significado, sendo possível notar mudanças na sua política interna e na sua programação, inclusive do ponto de vista metodológico, no qual o POLONOROESTE é um exemplo, na medida em que incorpora discursos de preservação ambiental, de assentamento social, bem como introduz as agrovilas no lugar das cidades-pólos.

Nessa direção, a SUDECO empreende uma política de *venda da região* e a *Nova Fronteira* passa a ser vista como a *Região Solução*, onde a Superintendência é gestora de uma política

de *marketing* de suas ações, ao mesmo tempo em que oferece explicitamente as opções de investimentos e de exploração para o capital interno e externo. A SUDECO assumiu claramente o papel de condutora desse processo, na segunda metade da nona década, buscando, ao mesmo tempo, elaborar e selecionar as oportunidades de lucro e fazer-se presente na condição de gestora do desenvolvimento regional, no bojo de um período de crise de investimentos e do próprio planejamento. Trata-se de chamar o empresário a investir, através de políticas de créditos e incentivos (no caso de Mato Grosso) e de sobreviver aos descaminhos iniciados com a crise do ideário desenvolvimentista.

A estratégia, contudo, não foi suficiente e a SUDECO foi extinta em 1990. Numa primeira análise, poderíamos dizer que sua extinção teria se dado apenas pela exaustão do modelo desenvolvimentista em pauta. Destarte, 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, que após 1980, não conseguiu consolidar-se efetivamente como o órgão capaz de promover o desenvolvimento regional pretendido; isto não ocorreu nem com a *Nova Fronteira*, nem com a *Região Solução*.

A partir de 1985, com o fim do regime militar, a SUDECO teve dificuldade para dar vazão ao papel de “pensar/elaborar propostas” dentro da conjuntura de crise que se aprofundava, da retomada do ideário democrático e dos conflitos sociais que se agudizariam e se externalizariam 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 explicitamente a (re)organização do processo de produção no *espaço mato-grossense*, imprimindo diversificação e nova dinâmica espacial, até pela impossibilidade do Poder Público continuar conduzindo o processo dentro dos seus interesses.¹¹

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. Há até quem não saiba, até hoje, sobre sua extinção. Nesse contexto, é preciso considerar a própria inoperância política e técnica para sua manutenção, já que não foi capaz de responder nem aos interesses do capital monopolista industrial e financeiro nos anos oitenta, nem aos reclames de políticos e de frações dominantes regionais, que são premissas de interesses e conflitos; o que a SUDAM e a SUDENE, como pudemos verificar recentemente, demonstraram realizar, haja vista os escândalos sobre as condutas do planejamento e o envolvimento de alguns políticos das bancadas nordestina e nortista no desvio de vultosos recursos, no uso da máquina pública para benefício de particulares e, principalmente, na convivência dos Governos.

Nesse sentido, a SUDECO, ao que tudo indica se diferenciou das irmãs. Um dos aspectos, certamente, é que não teve a mesma política de incentivos e crédito abundante; segundo podemos dizer que não havia uma política prioritária de industrialização, como ocorria com a SUDENE, principalmente e, em terceiro lugar, ela não tinha autonomia administrativa e financeira.

Um outro aspecto também, que precisa ser considerado para entender especificamente a sua extinção, bem como do MINTER, foi a avaliação negativa que recebeu de órgãos de financiamento externo, que não podem ser desconsideradas. É o caso do Banco Mundial, no que diz respeito ao POLONOROESTE e a aprovação, ainda dentro da SUDECO, do PLANAFLORE – Plano agropecuário e florestal de Rondônia – e do PRODEAGRO – Programa de desenvolvimento agroecológico de Mato Grosso – como ações compensatórias para “resolver problemas sócio-ambientais” criados pela Superintendência, durante a vigência do Programa. Contudo, tais programas apenas foram colocados em ação, com financiamento externo, após a extinção da Superintendência.

Analisando a relação entre a SUDECO e o BIRD, no desenvolvimento do POLONOROESTE, observamos que “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.” (Abreu, 2001, p.250)

¹¹ Ver Lamoso & Guedes Silva (1997); Mizusaki (2000); Silva (2000) entre outros.

É fácil imaginar a não-disposição do Banco Mundial em atuar junto a um órgão de planejamento considerado incompetente para realizar as políticas de interesses dos seus associados. Em verdade, as preocupações sócio-ambientais dos organismos internacionais vislumbravam o controle de reservas de riquezas futuras que poderiam ser exploradas, inclusive porque emprestavam recursos a um Governo que não poderia pagar – um Brasil que, em 1984, já devia US\$100 bilhões.

Um desperdício de riquezas foi o que o Banco Mundial e a FAO – Fundação das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – viram acontecer sob o comando da SUDECO, no caso do POLONOROESTE.

Desenvolvimento para que e para quem...?

A SUDECO, em sua trajetória de racionalização fomentou políticas e ações, tendo acumulado participações que contribuíram para promover um arranjo espacial, indubitavelmente diferenciado do que existia antes da implementação do modelo desenvolvimentista. O conjunto de seus programas evidenciou uma forma de atuação governamental, que beneficiou a acumulação e a valorização do capital, baseada na promoção da agroindustrialização, na concentração fundiária – principalmente no atual Mato Grosso do Sul, que tinha em sua porção meridional uma estrutura fundiária diversificada, com predominância da pequena e média propriedade, decorrentes de políticas de colonização – e na consolidação do crescimento populacional urbano superior ao rural. 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.

A intensificação do planejamento governamental no Brasil e particularmente no *espaço mato-grossense* foi 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 de riqueza, de um lado, e da disseminação da pobreza, de outro.” (Abreu, 2001, p.275)

As decisões sobre *o que realizar, onde e para quem*, estabeleceram regras para a aplicação dos recursos, o que beneficiaria alguns, em especial. Todos os Programas Especiais da SUDECO tiveram essa característica.

Ao fornecerem equipamentos infra-estruturais, os Programas viabilizariam uma maior integração do *espaço mato-grossense* à área *core* do País – o Sudeste. Além disso, viabilizariam relações outras, que não foram programadas, estabelecendo traçados específicos de domínio e de resistência.

A análise do *espaço mato-grossense*, nos remeteram a reflexões sobre o planejamento e as políticas de desenvolvimento regional – seu papel – que se materializaram em programações, discursos e prática.

Encontramos em Rouanet (1989, p. 271)¹² subsídios para compreender o planejamento promovido pela SUDECO 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 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 escamoteiam a luta de classes, internalizando a idéia de que a partir da intervenção e da elaboração de estratégias de desenvolvimento econômico seria possível fomentar as economias “atrasadas” e realizar a distribuição da renda. Omite-se, inclusive, que a preocupação com a distribuição da renda tem implícita a priorização do econômico sobre o social, não alterando a essência da problemática que está calcada na produção de bens de capital e na propriedade privada (Buarque, 1993).

Trata-se de compreender a relação teoria/prática mediada 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.

¹² Rouanet (1989), pensando sobre a razão (científica), afirma que existe diferença entre a *razão*, que no seu dizer é sempre crítica, “pois seu meio vital é a negação de toda facticidade”, a *racionalização*, quando está a “serviço da mentira” e *ideologia*, quando está a serviço do poder. Nesse sentido, a *razão* incorporaria o sentido do contradiscurso, na medida em que pressupõe o desmascaramento pela crítica.

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, via multinacionais principalmente. Além disso, implementaram o fortalecimento do Poder Executivo, 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. No POLAMAZÔNIA, por exemplo, até mesmo alguns donos de garimpos, seringalistas, fazendeiros sofreram o impacto da programação que desconsiderou a realidade e as relações (de produção e culturais) do local (Gois, 1969). Desconsiderou as relações antagônicas existentes entre as classes sociais presentes, tanto no centro industrializado, como no interior do País.

No caso dos PRODEGRAN e POLOCENTRO, o impacto das ações implementadas alterou as relações de produção, o modo de vida, bem como a lógica fundiária, que tinha, como apontamos, 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 oficial e de particulares. 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 pela SUDECO é, portanto, fundamental para se compreender o modo como a ciência, nas diferentes áreas do conhecimento, foi apropriada por uma parcela minoritária da sociedade, usufruindo dos seus resultados e do bem-estar, enquanto a maioria dos cidadãos e cidadãs não tem acesso nem ao resultado da produção promovida, já que, destinava-se a exportação, muito menos a riqueza gerada. Nesse sentido, o desenvolvimento com base no crescimento econômico promovido, consolidou a pobreza de parcela significativa da sociedade e a degradação ambiental.

Algumas idéias conclusivas...

... não sem antes falar sobre *outra* racionalidade

O processo de integração do território nacional pós-1964, como um projeto geopolítico visando adequar a estrutura territorial do Brasil 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 de significado, assumindo justamente discursos de globalização e de quebra de fronteiras.

As análises aqui esboçadas pretendem contribuir do ponto de vista do conhecimento espacial-regional, para resgatar os processos de domínio do capital no *espaço mato-grossense*, através da SUDECO, e, também, demonstrar que permanece em nossos dias, o *ideal* e a *idéia* de desenvolvimento como justificativa de ações governamentais.

Sob outra capa, permanece a intervenção do Governo Federal (Poder Executivo), que mantém programas de desenvolvimento e que criou inclusive uma agência de desenvolvimento para o Centro-Oeste – a ADCO –, o que pode parecer contraditório com o discurso liberal e de globalização, mas que tem sentido no bojo de muitos interesses, entre os quais os político-partidários e clientelistas, por um lado, e, por outro lado, pode-se concluir, para dar respaldo científico às ações.

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), o que, avaliamos, ocorreu no processo de consolidação do *espaço mato-grossense* e da região Centro-Oeste, nas duas décadas de planejamento governamental, 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 Municipais e Estadual.

Apontamos, pois, para uma *outra* racionalidade, presente nos dias atuais, como contraponto ao projeto de intervenção e planejamento a que fizemos alusão nesse trabalho, mas que vem tomando força desde os anos oitenta e que acenam para um novo "padrão de desenvolvimento", proposto dentro do limite de recursos que a realidade impõe. O discurso de desenvolvimento

sustentável começa a fazer parte dos textos da SUDECO desde o III PLADESCO (1980-1984) e esteve vinculado à política de financiamento externo desse período.

Nesse sentido, discutimos esse novo padrão de desenvolvimento no contexto de atuação da SUDECO, mas também como base discursiva das políticas de crescimento econômico pós-SUDECO.

Referimo-nos, pois, ao processo de diversificação da economia no Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e ao significado dessa diversificação no processo de consolidação do *espaço mato-grossense* nos anos noventa; bem como aos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração propostos nos Governos de Fernando Henrique Cardoso, que incorporariam antigas temáticas como é o caso das disparidades regionais e retomariam o planejamento como ação válida, criando inclusive, como já fizemos referência, uma Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Os Programas *Brasil em Ação* e *Avança Brasil*, no bojo da liberalização da economia e do Estado mínimo, incorporariam o discurso de "Custo Brasil", no qual estão as ações de governo que eliminou as restrições ao capital estrangeiro, quebrou monopólios de empresas estatais e procedeu nova regulamentação dos setores de energia, telecomunicações, petróleo e portos. O que está posto como ideologia é a visão de futuro em busca de um "desenvolvimento sustentável" – *equilibrado do ponto de vista regional*.

Qual é o equilíbrio pretendido?

Resposta encontrada nos Programas (PPA) indica para uma "parceria" entre o Poder Público e a iniciativa privada, o que tem passado, tanto pelo investimento direto em infra-estrutura, como é o caso do gasoduto Bolívia-Brasil (que atravessa Mato Grosso do Sul no sentido noroeste-sudeste, com previsão de construção de termelétricas em Corumbá, Campo Grande e Três Lagoas), da Ferronorte (conectada em Aparecida do Taboado-MS com a FEPASA e daí ao porto de Santos), a Ferroeste (antigo projeto da Ferrovia da Produção, que pretende ligar o Mato Grosso do Sul, a partir de Maracaju - MS, ao porto de Paranaguá - PR), entre outros projetos, como pelo incentivo para que as empresas privadas assumam setores de infra-estrutura como: rodovias, ferrovias, portos, comunicação, energia etc.

Tratou-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.¹³

No discurso, percebe-se, pouco mudou. Pode-se observar que há mudanças metodológicas, haja vista algumas diferenças entre pólos de desenvolvimento, que caracterizaram as ações nos anos de 1960 e 1970, e eixos de integração, que vem caracterizando a última década. O que ocorre somente na forma.

Em termos de conteúdo e objetivos a serem alcançados, permanece o ideário de desenvolvimento voltado aos interesses do 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 contribuído para ampliar o leque de possibilidades de consolidação de conglomerados de capital nacional e principalmente estrangeiros, que vêm investindo maciçamente nos setores de telecomunicações, rodovias, energia, exploração mineral, financeiro etc.

São aspectos atuais do capitalismo no Brasil e no *espaço mato-grossense* que encontram respostas em *novos/velhos* discursos e em atitudes e ações que são político-econômicas, respaldando, mais que nunca, o processo de internalização da internacionalização da economia, dentro da 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, portanto, não próprios ao capital privado.

¹³ 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 nos preços

O resultado tem sido o aprofundamento da concentração da renda e o empobrecimento da população, cuja maior referência é o desemprego e a sobrevivência na informalidade. No caso do *espaço mato-grossense*, pelo seu aspecto fronteiriço, a informalidade tem garras também na criminalidade, no narcotráfico, no contrabando, na prostituição. Aspectos de um cotidiano quase imperceptível, mas que, vez ou outra, encontra ressonância nos canais de televisão e jornais de circulação nacional – esses são “eixos de integração” tão rentáveis para os grandes monopólios transnacionais, quanto os que o Governo Federal defende como proposta para acabar com as disparidades regionais e se espacializam, estabelecendo redes e fluxos próprios.

Referências bibliográficas

- ABREU, S. de *Planejamento Governamental: o papel da SUDECO no espaço mato-grossense. Contexto, propósitos e contradições*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2001. Tese (Doutorado)
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro : 1930-1964*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BUARQUE, C. 4ª. ed. *A desordem do progresso*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- 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.
- DREIFUSS, R. A. *1964: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*. 3ª.ed. Petrópolis/RJ:Vozes, 1981.
- EVANS, P. *A triplice aliança*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- GÓIS, W. *A marcha além do oeste*. S.l.: DEC, 1969.
- LAMOSO, L. P. *Alguns aspectos sobre o processo de ocupação do Estado de Mato Grosso*. 1994, (mimeo).
- 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.
- LENCIONI, S. *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- MIZUSAKI, M. Y. “Dinâmica territorial em Mato Grosso do Sul: o caso da COOAGRI”. *Revista de Geografia*. Campo Grande (MS): Edufms/AGB, nº 12, jul/dez. 2000, p. 63-72.
- POULANTZAS, N. *Estado, poder e socialismo*. São Paulo: Graal, 1990.
- 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.)
- ROUANET, S. P. *As razões do iluminismo*. 2ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- SILVA, M. C. T. *Os novos rumos da política habitacional e o processo de urbanização de Dourados (MS)*. São Paulo: USP, (Tese de Doutorado em Geografia), 2000.