

CIÊNCIAS HUMANAS



A coleção
Cadernos Acadêmicos da UFGD
tem como objetivo divulgar
o material produzido
pelos docentes da universidade,
para uso didático nas atividades
de ensino e extensão.



**ESTADO E INDUÇÃO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL:
considerações acerca da teoria
dos pólos de desenvolvimento
no espaço de Mato Grosso do Sul**

Adáuto de Oliveira Souza



Universidade Federal da Grande Dourados

COED

Editora UFGD

Coordenador Editorial : Edvaldo Cesar Moretti

Técnico de apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho

Redatora: Raquel Correia de Oliveira

Programadora Visual: Marise Massen Frainer

e-mail: editora@ufgd.edu.br

Conselho Editorial - 2009/2010

Edvaldo Cesar Moretti | Presidente

Wedson Desidério Fernandes | Vice-Reitor

Paulo Roberto Cimó Queiroz

Guilherme Augusto Biscaro

Rita de Cássia Aparecida Pacheco Limberti

Rozanna Marques Muzzi

Fábio Edir dos Santos Costa

Revisão: Raquel Correia de Oliveira

Projeto gráfico e capa: Marise Massen Frainer

Impressão: Gráfica Centro Imagem | Campo Grande | MS

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central | UFGD

338.09817 Souza, Adáuto de Oliveira

S719e Estado e indução da atividade industrial. / Adáuto
de Oliveira Souza. – Dourados, MS: Ed.UFGD, 2010.
116p . – (Cadernos acadêmicos UFGD. Ciências
humanas).

ISBN

978-85-61228-61-3

1. Indústrias – Mato Grosso do Sul. 2. Mato Grosso do Sul
– Desenvolvimento econômico. 3. Projetos e desenvolvimento
econômico – Mato Grosso do Sul. I. Título.

SUMÁRIO

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS	07
2. TEORIA DOS PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO:	09
contextualização, conceitos básicos e implicações ideológicas	
3. POLARIZAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL	35
3.1. Instrumentos do planejamento industrial: o modelo estadual	74
3.2. As leis de incentivos à industrialização	88
3.3. MS Empreendedor: características básicas	96
Referências Bibliográficas	107

Notas introdutórias

A problemática que se relaciona à criação de pólos de desenvolvimento e à implantação de distritos industriais em Mato Grosso do Sul vem sendo por nós analisada desde 1993, ocasião em que ingressamos no Programa de Mestrado da UNESP - Faculdade de Ciência e Tecnologia de Presidente Prudente – e no qual, em 1995, defendemos a dissertação intitulada “Distrito Industrial de Dourados (MS): intenções, resultados e perspectivas”.

Investigando o caso do Distrito Industrial de Dourados, percebemos que, guardadas as suas particularidades, sua análise se articulava com as determinações gerais da política industrial brasileira nos seus diferentes níveis. A partir deste pressuposto, optamos por ampliar a área de análise, de modo a contemplar todas as cidades - Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas - pioneiras e oficialmente definidas como *pólos de desenvolvimento* para a porção meridional do então estado de Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul. Assim, realizamos nossa tese de doutorado (SOUZA, 2003), a qual é a base teórica do trabalho aqui proposto.

Apesar das várias interpretações e das dubiedades atribuídas à teoria dos pólos de desenvolvimento, parece, como afirma Santos (1979), que a sua ideologia permanece prestigiada, uma vez que ainda se buscam meios de aumentar a magnitude da economia difundindo/espraçando o crescimento através de todo o espaço e entre a população.

É bem verdade que este cientista fez tal assertiva em um outro contexto histórico, todavia, em Mato Grosso do Sul a importância atribuída contemporaneamente a esta temática ainda é muito grande. Exemplificando, todos os candidatos, na eleição para governador de 1998, incluindo-se aí os considerados de esquerda, defenderam programaticamente a consolidação dos pólos de desenvolvimento como

forma de garantir um crescimento equilibrado. Também, nas instâncias dos governos municipais, constatamos uma certa corrida no sentido de atrair novos empreendimentos industriais. É o caso, por exemplo, de Naviraí, no extremo sul do estado.

Vitorioso no pleito eleitoral de 1998, o governador de Mato Grosso do Sul, José Orcírio Miranda dos Santos (PT, primeiro mandato 1999/2002 e segundo 2003/06), empreendeu acirrada busca para encontrar os caminhos da industrialização. Tal empreitada pode ser evidenciada na sua decisiva participação nos projetos contemplados no Plano Plurianual de Investimentos do Governo Federal (PPA 2000-2003), assim como na promulgação de uma nova lei de incentivos fiscais ao setor industrial. Referimo-nos à Lei 093/2001, conhecida como “MS EMPREENDEDOR”.

Portanto, a questão da consolidação dos *pólos de desenvolvimento* e da intensificação do processo de industrialização, em Mato Grosso do Sul assumem ainda hoje papel preponderante.

Com tais pressupostos e considerando-se também que os problemas de distribuição de recursos e da produção espacial são inseparáveis é que a temática aqui proposta parece justificar-se. Nesse sentido, elaboramos uma investigação sobre os elementos básicos desta teoria, cuja aplicabilidade tem sido objeto de uma variedade de críticas. Parte dessas críticas direciona-se ao seu arcabouço teórico-conceitual, assinalando suas várias “limitações.” A outra parte está voltada aos aspectos político-ideológicos derivados da teoria.

Do mesmo modo, fizemos também uma análise da aplicabilidade da polarização em Mato Grosso do Sul com vistas a entender o processo de indução planejada da indústria. Indução que se deu de maneira direta – através da implantação dos distritos industriais – e também indiretamente através da concessão de incentivos fiscais e financiamentos aos empreendimentos industriais.

2. TEORIA DOS PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO: contextualização, conceitos básicos e implicações ideológicas

A nação do século XX encontra nos pólos de desenvolvimento a sua força e o seu meio vital.
(PERROUX, 1967, p.204)

Apesar do fato de alguns autores, como Kuklinski (1970, p.13), argumentarem que a teoria dos pólos raramente foi aplicada, o conceito de pólo de desenvolvimento foi difundido, tendo sustentado muitas proposições de planejamento de políticas econômicas que visavam fundamental e deliberadamente acelerar a industrialização como forma de garantir um certo crescimento.

No interior deste processo, o conceito de pólos de desenvolvimento deu origem a diversas construções teóricas, e dele se extraíram várias diretrizes de política pública. Trata-se, deste modo, de um conjunto de idéias que fornecem uma interpretação espacial do crescimento econômico e indicam estratégias para o desenvolvimento urbano-regional. Constata-se, em síntese, que é uma teoria fecunda, porque conduz a estudos bastante diversificados acerca dos efeitos locais da estrutura do aparelho produtivo, mas igualmente propícia à formulação de política regional e urbana como a executada no território do atual Mato Grosso do Sul.

Apesar das várias interpretações e das dubiedades atribuídas a Perroux, ao referir-se à teoria dos pólos de desenvolvimento, Santos (1979, p.136) assevera que:

a idéia em si não perdeu seu prestígio, uma vez que pesquisadores ainda procuram meios de aumentar a magnitude da economia difundindo o crescimento através de todo o espaço e entre a população.

Tal assertiva parece adequar-se à realidade de Mato Grosso do Sul, onde o atual programa de desenvolvimento industrial apresenta como diretriz básica a consolidação dos pólos de desenvolvimento como forma de garantir um crescimento equilibrado. Ademais, nas instâncias municipais, igualmente constatamos iniciativas governamentais no sentido de implantação de distritos industriais para atrair novos empreendimentos.¹

A questão das desigualdades regionais, do mesmo modo, continua atual e repercutindo intensamente, tendo sido utilizada como justificativa no projeto de recriação da SUDECO – Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste, em 2009.

Neste contexto, ocupar-nos-emos agora da análise da proposição (e do seu conteúdo implícito), segundo a qual a polarização/industrialização constitui uma estratégia aconselhável para o desenvolvimento equilibrado e harmônico.²

Referindo-se à temática das disparidades regionais e da urbanização, Boudeville (1973, p.5) afirma que elas atingem sua intensidade máxima nos países em desenvolvimento - no seu entendimento, aqueles que se situam a meio caminho entre a economia agrária e a economia industrializada. A explicação para tal fato, segundo o referido autor, é que em uma economia rural as diferenças regionais são fundamentalmente determinadas pelas condições geográficas e demográficas naturais.

Por sua vez, o surgimento punctiforme da indústria acarreta uma súbita divergência de taxas regionais de crescimento seguida à expansão e multiplicação de cidades. Assim, para o referido autor (1973, p.7): “As economias que se industrializam são obrigadas a encarar o planeja-

1 Naviraí (MS): área do distrito industrial é desapropriada. *O Progresso*. Dourados (MS), Nº 7.737, 27 jul. 99, p.3.

2 Para Perroux (1967, p.298): “O desenvolvimento harmonizado é uma sucessão de desequilíbrios ordenados e tornados socialmente toleráveis”.

mento regional com base no crescimento e na multiplicação dos pólos (...).’’.

Desse modo, os “países em desenvolvimento”, para serem eficazes devem evitar o empirismo em sua política regional e urbana. Em outros termos, devem adotar, segundo esse autor (1973, p.6), os meios que a teoria da polarização põe à sua disposição, pois: “a análise da polarização tem a vantagem de pôr em primeiro plano um objetivo comum a todos os países em industrialização: a integração econômica nacional”.

Aspectos reconhecidamente ideológicos estão implicados nessas assertivas: “objetivo comum a todos os países em industrialização” e “integração econômica”. Ora, em uma sociedade de classes, quem ou como se definem os objetivos comuns? E mais, o que realmente significa “em industrialização”? Acaso, ela ocorre em etapas? E a integração econômica, a quem ela beneficia? Não seriam, primeiramente, aquelas empresas que Perroux considerou motrizes³?

Para Perroux (1967, p.164), o crescimento tanto espacial quanto setorial não é algo onipresente. Em suas palavras:

O fato rudimentar, mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia.

Na mesma linha de raciocínio, afirma que:

3 De acordo com Perroux, uma unidade/indústria motriz encerra três características fundamentais: em primeiro lugar, possui grande porte, significando que a sua produção representa pelo menos 60% da produção global da respectiva região polarizada; em segundo, a indústria motriz apresenta uma taxa de crescimento superior à média regional; em terceiro, finalmente, caracteriza-se por uma forte interdependência técnica com outras unidades, de modo a formar um complexo industrial.

O crescimento do mercado no espaço, quando resultante da entrada em comunicação de pólos industriais e, mais em geral, de pólos de atividades territorialmente concentrados situa-se nos antípodas dum crescimento igualmente distribuído: opera-se pela concentração de meios em pontos de crescimento no espaço de onde irradiam em seguida feixes de trocas (PERROUX, 1967, p.175).

Sucintamente, pode-se então afirmar que, para Perroux, o pólo de desenvolvimento é o centro econômico dinâmico de uma determinada região, país ou continente, e que seu crescimento se faz sentir sobre a área que o cerca, considerando-se que o pólo emana forças de um lugar/espaço para o centro e refluxos do centro para o lugar/espaço.

Todavia, como afirma Coraggio (1974, p.47): “O grande marco geral para sua análise é a idéia da dominação como realidade ineludível”. Nesse sentido, Perroux (1967, p.176) faz uma reveladora relação entre pólos e nações:

Verifica-se hoje (e verificou-se outrora sob outras formas) um conflito entre espaços econômicos de grandes unidades econômicas (empresas, indústrias, pólos) e os espaços politicamente organizados dos Estados nacionais. Os primeiros não coincidem com os segundos.

Ainda em Perroux (1967, p.215) encontramos alguns elementos que apontam igualmente nessa direção, notadamente quando afirma que “há para uma economia moderna, duas formas de ser grande e de crescer”. Em suas palavras:

Uma economia é grande quando está em condições de financiar as melhores unidades técnicas e de lhe encontrar mercados, mesmo em caso de má vontade do vizinho.

É grande também quando compreende um número elevado de unidades de pequena ou média dimensão em regime de concorrência e que, praticando custos baixos, fornecem um produto real elevado.

A primeira é a melhor forma de ser grande dinamicamente.

Quanto às duas formas de crescimento, destacamos aquela que o referido autor considera “a dos Grandes do mundo contemporâneo”. Ou seja, uma nação aumenta o seu espaço econômico,

quando está em condições de criar indústrias ou conjunto de indústrias em regime de monopólio, os quais propagam reduções de custos e criam em benefício da economia considerada dependências externas, ainda que os territórios externos sejam juridicamente soberanos (PERROUX, 1967, p.217).

Outro autor, Paelinck (1977, p.171), analisando os elementos do funcionamento empresarial que devem ser considerados estratégicos para se alcançar o crescimento regional, argúi:

De fato, o desenvolvimento regional depende estritamente do funcionamento de conjuntos produtores bastante poderosos, para os quais os novos tipos de bens e serviços representam proporções não desprezíveis no seio das relações econômicas tradicionais.

Desse modo, o autor entende o crescimento regional como uma reorientação para uma estrutura de produção monopolista. Afirmar ainda que os custos elevados, imprescindíveis para a orientação dos investimentos, para a investigação técnica e para a análise de mercado, implicam que a arrancada e o prosseguimento do desenvolvimento regional somente podem ser levados a efeito quando se conta com participação de grandes conjuntos produtores, capazes de investir fundos consideráveis, sem colocar em risco sua existência.

Com tais pressupostos, todavia referindo-se ao tipo de organização que melhora a eficiência do crescimento regional, isto é, a ação das empresas dominantes, Paelinck (1977, p.171) conclui: “É importante notar que se trata, antes de tudo, de atos de vontade e de manifestações de fenômenos de dominação, uns e outros indispensáveis para que as grandes empresas sejam propulsoras do crescimento”.

Neste caso, parece tratar-se antes da efetiva defesa dos *grandes conjuntos produtores* e das *empresas dominantes* do que realmente de uma análise dos papéis por eles desempenhados no processo de desenvolvimento regional.

Fica demonstrado que na teoria perrouxiana prevalece uma concepção de dominação inevitável, exercida em escala mundial e entre os diversos níveis que se complementa – em termos principalmente econômicos – com os conceitos de pólos de desenvolvimento e de “economia generalizada”.⁴

Portanto, é importante destacar que não se trata de uma análise econômica abstrata, pois, ao ocupar-se do processo de seleção e implementação de uma área-pólo, a concretização da ação desencadeada pelos diversos agentes se traduz num espaço (re)produzido, mercantilizado e contextualizado em um Estado-Nação específico.

Ao referir-se à tipologia dos pólos, Boudeville (1973, p.13) afirma que os pólos de crescimento são característicos das economias em vias de industrialização, enquanto os pólos de desenvolvimento são específicos aos países industrializados. Essa distinção tem sentido do ponto de vista da teoria perrouxiana. Os termos *crescimento* e *desenvolvimento* têm, segundo Perroux (1967, p.179) significados distintos: “o

4 Perroux apresenta em *A economia do século XX* um capítulo intitulado “Uma economia generalizada?” no qual argumenta que: “A economia que visamos não é uma economia imediatamente geral, mas sim pouco a pouco generalizada. Cada momento desta generalização, de natureza precária, permanece sujeito à revisão de novas experiências. A economia generalizada não desemboca em nenhuma conquista que possa ser considerada definitiva; em qualquer estado que seja, encontra-se em vias de generalização” (p.657). Perroux inicia suas formulações a respeito desta “economia generalizada”, afirmando que, com o mundo dividido em duas coligações, Leste e Oeste, a Europa perdeu em peso relativo e que o método da economia generalizada sugere, contrariando as ideologias professadas, que o Capitalismo não tem um “contrário”, assim como também o não tem o Socialismo e que é preciso um esforço de pacificação e de libertação que deve consistir em desbloquear a análise econômica, destruindo “os moldes limitados dos conceitos sistemáticos e repondo as idéias em movimento”.

desenvolvimento é a combinação das transformações de ordem mental e social duma população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global”.

Nesse contexto, segundo o autor supracitado, para que um país subdesenvolvido atinja a condição de desenvolvido, é necessário que sua população esteja convicta da necessidade de modificar as suas estruturas econômicas. Por outro lado, no seu entender (1967, p.712), “o crescimento consiste no aumento, conservado através dum ou vários períodos longos (...), dum índice de dimensão – que é, quanto à nação, o produto global bruto ou líquido em termos reais(...)”.⁵

Ademais, Perroux (1967, p.165) afirma que a observação dos *países de crescimento retardado* impõe, por um lado, um exame desta modalidade de crescimento – aquela que surge em pontos de crescimento e se propaga para o conjunto da economia – e, por outro, destaca que o método preconizado convém a este conjunto de países, tendo em vista que as suas economias se encontram desarticuladas e que a criação de vários pólos de crescimento engendraria uma articulação por redes de preços, fluxos e antecipações. É igualmente oportuno lembrar que Perroux dedicou especial atenção à industrialização como fator de crescimento.⁶

Daí dizer Andrade, M. C. (1977a, p.66) que o pólo de desenvolvimento se distingue do pólo de crescimento por ser um pólo desejado, por constituir-se em ferramenta da política de planejamento regional.

5 “O produto global, no seu montante absoluto ou por habitante, foi no passado muitas vezes aumentado e pode continuar a sê-lo ainda sem que as populações e a sua economia sejam colocadas em condições de desenvolvimento”. (PERROUX, 1967, p.180).

6 Do ponto de vista do planejamento, é indiscutível que o setor industrial exerce a maior parte da ação dinâmica – ação fluente – no sentido de difusão de inovações, baseada no papel da indústria motriz. No contexto da teoria dos pólos, na forma elaborada por Perroux, esta idéia é essencial: considera-se que a existência de certas indústrias motrizes é capaz de gerar relações intersetoriais na indústria, com elevados efeitos multiplicadores sobre o conjunto do setor e, por esta via, engendrar o crescimento econômico.

Ainda sobre essa problemática, Bruna (1983, p.107) argumenta que:

de um modo geral, é possível associar os pólos regionais espontâneos a pólos de crescimento, posto serem aqueles que proporcionam o crescimento do produto e da renda per capita. Os pólos de desenvolvimento, entretanto, são aqueles resultados do planejamento e como tal foram programados, para executarem aquela função específica no desenvolvimento regional; por isto são utilizados como instrumento de aplicação de determinadas políticas de planejamento (...).

Resulta daí, segundo essa autora, a importância da estruturação dos pólos dentro de uma nação, em função das comunicações e das inter-relações regionais.⁷

Refletindo a respeito dessa temática, Pedrão (1974, p.268) afirma que “o manejo de uma política de pólos oferece a vantagem de permitir uma ampliação do espaço econômico do país e um máximo aproveitamento de diversos recursos que de outro modo ficariam marginalizados”.

Por sua vez, Klaassen (1977, p. 232) também analisou tal questão, arguindo que:

Seu objetivo deve ser o de contribuir, (...) para o crescimento das cidades que possuam maior potencial de crescimento e onde o dinheiro investido proporcione os retornos mais altos e impedir, ao mesmo tempo, pelo mesmo critério, o crescimento das cidades muito grandes.

Sobre a estratégia dos pólos como instrumento de desenvolvimento, Higgins (1985, p.32) afirma que:

7 Em suas palavras (1983, p.107): “O conhecimento e controle de tal estrutura permite estabelecer-se o equilíbrio interno nacional, em termos de produção e de consumo”.

É provável que não haja nenhuma região atrasada do mundo onde não hajam proposto, alguns planejadores ou políticos, a criação ou o fortalecimento de um ou mais pólos de crescimento como uma solução para seus problemas econômicos e sociais.

Para Higgins (1985), o que se encontra por trás da idéia de polarização em sua maior parte é um modelo excessivamente simples. O referido autor entende também que, com Boudeville e outros seguidores de Perroux, o conceito de pólo de desenvolvimento significou cada vez mais uma aglomeração de indústrias propulsoras em um lugar particular; e, dado que majoritariamente estas indústrias se localizam nas cidades, o lugar de aglomeração delas se considerou cada vez mais como uma cidade e/ou centro metropolitano.

Como decorrência, já não se considera o pólo como um agrupamento de indústrias propulsoras em um lugar particular, senão como o lugar onde ocorre a aglomeração, isto é, a cidade e/ou centro metropolitano. Para esse autor, foi a partir dessa teoria basicamente descritiva que se chegou a uma conclusão política:

se uma nação encontra-se subdesenvolvida, carecerá de um sistema adequado de pólos de desenvolvimento (...); e se parece improvável que o mercado crie uma hierarquia urbana geradora de um desenvolvimento regional e nacional satisfatório, tal hierarquia deverá criar-se mediante uma política econômica. (HIGGINS, 1985, p.33)

No Brasil, é principalmente com tais objetivos que se tem aplicado a teoria da polarização no planejamento e na política de desenvolvimento regional. A experiência da política de seleção de pólos e implantação de distritos industriais no atual Mato Grosso do Sul, igualmente, segue os mesmos pressupostos paradigmáticos.⁸

8 Como nos diz Costa (1971, p.552): “O desenvolvimento foi a tônica dos vários pla-

Ao referir-se aos pólos de crescimento, Lasuen (1974, p.19) se reporta ao seu conceito e afirma que “os limites externos da noção de pólo de crescimento são nebulosos”. Isso se deve, na sua concepção, tanto à imprecisão da formulação original de Perroux quanto à riqueza do conceito que permitiu que diversos estudiosos apresentassem, com ênfases variáveis, vários dos diversos aspectos que ela envolve. Assim, para esse autor a teoria dos pólos

é apenas uma teoria de crescimento condicional, no sentido de que ela explica as razões pelas quais pode existir um pólo de crescimento. Ela não explica como, porque, quando e onde ele se estabelece. Além disso, ela é uma teoria limitada no sentido de que ela objetiva apenas explicar condições para o agrupamento setorial e geográfico de atividades industriais (LASUEN, 1974, p.22).

Investigando essa mesma questão, Lodder & Mata (1979, p. 91) apontam *inúmeros limites do conceito de polarização* e concluem que:

as políticas baseadas nas idéias da teoria dos pólos de crescimento não somente podem limitar a efetividade da política regional, em termos puramente industriais, por negligenciarem a possibilidade de uma localização mais dispersa das unidades fabris, mas também fracassam em promover um crescimento auto-sustentado quando, e isto é quase sempre feito, se coloca muita ênfase em fatores puramente locais, deixando de lado aspectos intra e intersetoriais da estrutura de produção e das condições de mercado, seja a nível (sic) regional, seja a nível nacional.

Por sua vez, Penouil (1985, p.20) se refere às ambigüidades existentes do uso da terminologia “pólo de desenvolvimento”:

nos federais, dos planos regionais e dos planos estaduais. Desde 1934 e, com maior intensidade a partir de 1956, o tema central do desenvolvimento econômico é a industrialização”.

O desenvolvimento polarizado teve grande êxito nos discursos políticos, porém, muitas vezes, se abusa deste termo para pintar em brilhantes cores um desenvolvimento em grande escala que, ocorreria de forma automática, logo depois da implantação de certas atividades ou infra-estruturas.

Gilbert (1974, p.13/4), ao referir-se à teoria dos pólos, afirma que, embora a mesma tenha obtido sucesso, na medida em que foi utilizada em muitas experiências de planejamento regional esse sucesso foi obscurecido pela forma confusa como foi usada. E que se poderia argumentar inclusive que foi a própria imprecisão do conceito que o tornou conveniente para planejadores, políticos e estudiosos.

As preocupações críticas até aqui apresentadas são muito mais de caráter diversionista, privilegiando diferentes aspectos e/ou limitações metodológicas e acabando por provocar muitas vezes um debate semântico, enquanto o conteúdo essencial parece permanecer intocado. Desse modo, recorreremos a outros estudiosos para tentarmos compreender o conteúdo da teoria em questão.

Coraggio (1985, p.49), referindo-se ao crescente interesse pelos problemas regionais na América Latina, destaca que essa teoria merece atenção especial, tendo em vista que é no bojo da problemática regional que o conceito de desenvolvimento polarizado é inserido e ideologicamente consolidado com êxito. A respeito do prestígio ascendente deste conceito entre planejadores e governantes – consubstanciado em apoio oficial às atividades do planejamento – ele afirma que se trata de uma decorrência de sua eficácia ideológica na manutenção das estruturas de dominação.

No interior deste processo há uma renúncia particular ao exame das contradições internas desta proposta de modernização, ganhando relevo a análise do mecanismo contábil. O pólo aparece como algo misterioso que *vem do resto do mundo*, carregando consigo *as mágicas sementes do desenvolvimento*. Considerando que o aparato produtivo

funciona no quadro das relações sociais, o pólo consiste, de fato – no contexto particular do capitalismo de dominação mundial em que estão inseridos os países periféricos – em um elemento da estrutura de dominação social.

Desse modo, Coraggio (1985, p.60) assevera que a implantação desta estratégia não implica mudanças na estrutura de dominação em vigor. Primeiramente, porque o *Estado* só aparece superficialmente e sempre como um *Estado* ideal, administrador, praticamente fora de toda estrutura de poder. Além disso, supõe-se a existência de uma burocracia neutra, encarregada de racionalizar e consultar as elites acerca de seus objetivos.⁹

Em segundo lugar, ainda conforme Coraggio, as denominadas transformações sociais embutidas no bojo da proposta de modernização não são merecedoras deste nome. O autor advoga inclusive que há possibilidade de que a sua implementação possa engendrar um efeito totalmente contrário, apesar do crescimento dos indicadores contábeis. Ou seja, uma estratégia que pugna por objetivos sociais pode reduzir-se a aspectos puramente econômicos e/ou estatísticos.¹⁰

No interior dessa ideologia desenvolvimentista, o importante é o resultado estatístico, o crescimento do produto nacional bruto. Trata-se, na verdade, de uma sociedade devotada ao crescimento econômico. Refletindo sobre essa temática, Lefebvre (1972, p.141/2) professa que:

Confunde-se o crescimento econômico com um crescimento matemático. Esse crescimento era sempre considerado como quantificável, como calculável (?) (...). O aspecto quantitativo

9 Isto não impede a exclusão, neste tipo de consulta, de alguns grupos de interesses que não detêm diretamente o poder.

10 “Sem dúvida, no contexto real de nossos países, a proposta não conduz de ordinário a uma transformação interna das estruturas, senão a uma aceleração da taxa de crescimento dos indicadores, com o apoio dos grandes pólos mundiais, já existentes” (CORAGGIO, 1985, p.62).

do crescimento passava por “positivo”, no sentido mais forte do termo. Em decorrência, o crescimento era considerado como desejável. Era concebido como meio e fim, deixando em silêncio (?) alguns aspectos entretanto não negligenciáveis, como o lucro dos capitalistas. O crescimento real, expresso em taxas bem definidas, entre as quais o PNB (Produto Nacional Bruto) desempenhava um papel privilegiado, literalmente fetichizado.

Igualmente, Castoriadis (1987, p.136) vincula as concepções de crescimento e desenvolvimento à ideologia. Assevera que, posterior à Segunda Guerra, no Ocidente o sucesso da reconstrução econômica ultrapassou todas as expectativas e uma longa fase de expansão teve início nesse momento histórico. Em suas palavras:

a opinião oficial começou a sonhar que havia sido encontrada, por fim, a chave dos problemas humanos. Essa chave era o crescimento econômico, que se poderia realizar sem dificuldade graças aos novos métodos de regulação da demanda, e as taxas de crescimento do PNB por habitante forneciam a resposta para todas as questões.

As explicações das desigualdades regionais, em sua maior parte, estão sustentadas em comparações que se fundamentam em análises quantitativas, cada dia mais especializadas. Todavia, a comparação de uma série temporal de cifras, por mais lapidada que seja, não concorre grandemente para a compreensão da dinâmica da sociedade e da economia.

Dando continuidade à análise do processo de planejamento regional no contexto latino-americano, Coraggio (1985, p.50) argumenta que a estratégia dos pólos de desenvolvimento se integra eficientemente no processo de substituição de importações e principalmente na exportação de bens industrializados. Em suas palavras:

A planificação do desenvolvimento de áreas atrasadas, sobre a base da existência de recursos ociosos integra-se, eficientemente, com a tendência necessária do capital internacional. Se não é politicamente viável ou economicamente convincente a extração e a exportação direta destas matérias-primas, a tendência chama-se convenientemente uma estratégia “nacional” de exportações “não-tradicionais”.

A história econômica do Brasil e da maior parte da América Latina no Pós-Segunda Guerra esteve marcada pelo esforço de industrialização por substituição de importações, como meio de romper com as amarras impostas pela dotação das chamadas vantagens comparativas que, segundo defesa da CEPAL à época, condenaria os países não-industrializados ao papel de exportadores de matérias-primas, inibindo seu desenvolvimento.

Difundia-se o entendimento de que as economias dos países periféricos se defrontavam com uma deterioração progressiva dos seus termos de troca; e neste contexto, a industrialização era vista como a única alternativa para se evitar o aprofundamento da pobreza (e da dependência) nestes países. Assim sendo, passou-se a apoiar a instalação nestes países de indústrias com elevado poder de encadeamento (*linkages*).

É neste quadro, portanto, que buscamos a compreensão do êxito crescente da discussão regional e de sua principal componente estratégica. Ao investigar a aplicação desta teoria, em termos de América Latina, Boisier (1974, p.8) afirma que: “quase sem exceção, estes planos nacionais de desenvolvimento regional estão concebidos de acordo com um padrão em que é fácil reconhecer distintos aspectos da teoria do desenvolvimento polarizado (...)”.

Dessa forma, é válido supor que a maioria desses planos parte do princípio/diagnóstico de que o crescimento, notadamente o industrial, é geograficamente desequilibrado e que a formação e a consolidação de

pólos é um instrumento de modernização e de equilíbrio espacial. Em outras palavras, pressupõe-se que a estratégia de polarização é uma resposta satisfatória à necessidade de crescimento harmônico nos “países em desenvolvimento”.

Ao observar os objetivos da “Aliança para o Progresso”, constatamos que havia recomendação para que as repúblicas americanas trabalhassem para atingir as seguintes metas:

- 1. Conseguir, nos países latino-americanos participantes, crescimento substancial e contínuo da renda per capita, em ritmo que permita alcançar, no menor prazo possível, nível de renda capaz de garantir um desenvolvimento cumulativo, (...);*
- 2. Pôr à disposição de todos os setores econômicos e sociais os benefícios de crescimento econômico mediante distribuição mais eqüitativa da renda nacional, (...);*
- 3. Obter diversificação equilibrada nas estruturas econômicas nacionais, tanto regionais como funcionais, (...);*
- Acelerar o processo de uma industrialização racional, (...).¹¹*

Tais recomendações contemplavam também a implantação de programas nacionais de desenvolvimento, que por sua vez, deveriam visar:

- (...)*
- d) Mobilizar e utilizar recursos financeiros de modo mais eficaz, racional e justo, (...);*
 - e) Promover condições que estimulem o fluxo de inversões estrangeiras que contribuam para o aumento dos recursos de capital nos países participantes, (...).¹²*

Na prática, tais objetivos de política de desenvolvimento, ao criar condições institucionais favoráveis, destinam-se a estimular in-

¹¹ Dreier (1962, p.168/9).

¹² Dreier (1962, p.171/2).

ternamente a concentração e centralização do capital. Isto é, o *Estado* se orienta no sentido de facilitar e acelerar a acumulação diferenciada do capital.¹³

Um aspecto proeminente na referida proposta é o tratamento dado ao conceito de desenvolvimento nacional, identificado como modernização. Em termos gerais, o conceito de desenvolvimento não se refere apenas à tecnologia, mas também às instituições, aos hábitos, às práticas sociais etc. Em termos setorial e espacial, identifica-se com industrialização e urbanização. Assim, com o escopo de impulsionar a rápida adoção das inovações desencadeadas pela polarização setorial e geográfica, sugere-se a necessidade de uma organização eficiente das estruturas urbanas.

O impacto inicial da implantação de um distrito industrial seria o ordenamento do desenvolvimento industrial sendo a segunda etapa a melhoria do nível de vida da população, contribuindo para uma melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento junto ao homem brasileiro.¹⁴

Sob esta ótica, o subdesenvolvimento é concebido como a ausência das características atribuídas às nações denominadas “desenvolvidas”. O esquema aplicado numa linha ideal de um contínuo tradicional-moderno impede a busca da compreensão do subdesenvolvimento.¹⁵

13 Mais uma vez, é preciso afirmar que na base dessas desigualdades reveladas com as transformações da economia nacional, depois de 1930, estão os processos de concentração e centralização do capital, que são duas tendências universais conjugadas do capital, as quais produzem necessariamente reintegrações sucessivas do sistema produtivo. Segundo Ianni (1989, p.56): “Esse fenômeno, como é óbvio, provoca a acentuação de desequilíbrios e distorções, com a aceleração diferencial dos ritmos de modificação dos vários segmentos, cada um em relação aos outros e ao todo”. Nesse sentido é que são reais as desigualdades regionais e setoriais. Todavia, são sempre disparidades conjugadas, que se constituem e se mantêm devido à operação dos processos apontados.

14 RIO DE JANEIRO (1977).

15 Boisier (1974, p.13/4) apresentou uma estratégia integrada de industrialização, urba-

A teoria dos pólos de desenvolvimento foi de tal modo propalada nas universidades dos países industrializados e nas revistas especializadas, que acabou alcançando a condição de verdade inabalável. Uma metódica e impetuosa propaganda em torno dessa idéia, fundamental à expansão de uma certa concepção de crescimento, encontrou, notadamente nos países periféricos, ambiente propício à sua consolidação.¹⁶ Nestes países, o arcabouço essencial à atividade do planejamento estava em estruturação e, como nos diz Santos (1979, p.2): “não havia praticamente nada a que referir. O terreno estava praticamente vazio”. Assim, a aplicação da polarização sob a tutela do prestígio internacional era, via de regra, incontestável.

Nesse contexto, segundo Santos (1979, p.136), na maior parte de suas proposições, “a teoria dos pólos de crescimento tem-se preocupado com o espaço de alguns poucos e não com o espaço de todos”. Ao reportar-se ao espaço de alguns poucos, o autor está explicitamente se referindo ao espaço das grandes empresas, favorecido tanto na elaboração teórica como na prática, consubstanciando-se naquilo que denominou de “teoria aristocrática e discriminatória, porque a população quase não é levada em conta”. Assim, tal concepção está imbuída de diversas ambigüidades:

nização e polarização, em que propôs sete condições que os centros urbanos deveriam cumprir para poderem assumir o papel de pólos. Dentre elas, destacamos: (...); 7 – (...) *a estrutura social do subsistema deve estar mais associada a valores modernos que a valores tradicionais: em outras palavras, deve ser uma estrutura favorável à mudança.*

16 Discorrendo sobre a importância dos grandes grupos internacionais no desenvolvimento industrial dos países “menos desenvolvidos”, por ocasião do 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais, Leal (1976, p.97) afirma: “Para explicar essa realidade histórica do mundo ocidental, surgiram duas correntes principais de pensamento. Uma pessimista, representada pela teoria do imperialismo. A outra, otimista, interpretando o fenômeno através da teoria dos pólos de desenvolvimento (...)”.

Primeiramente, as indústrias modernas não são necessariamente complementares. Em segundo lugar, estas indústrias podem não produzir efeitos disseminadores importantes. Finalmente, as indústrias podem lucrar através das economias de aglomeração encontradas na cidade sem exercer, em troca, nenhum efeito multiplicador apreciável (...) (SANTOS, 1979, p.142).

Esta citação põe em dúvida, por um lado, o dinamismo das grandes indústrias, com uso intensivo de capital e, por outro, afirma a possibilidade do crescimento sem pólos de desenvolvimento.

Quanto a sua aplicabilidade à realidade brasileira, Andrade, M.C. (1977a, p.103), afirma:

Embora não se usasse ainda a terminologia dos pólos de desenvolvimento, (...) podemos afirmar que os modernos estudos sobre polarização e a tentativa de aplicar à planificação do desenvolvimento brasileiro essa teoria, teve precursores em nosso País na década de 1951-60 tanto entre geógrafos como entre economistas.

Na década de 1960, quando os chamados problemas regionais ganharam destaque na temática tratada pelas Ciências Sociais em geral e pela Geografia em particular, passaram a utilizar os estudos de polarização, fazendo-se uso de técnicas elaboradas na França por François Perroux.

Refletindo sobre a emergência da questão regional, para o caso brasileiro, Massukado (1986, p.19) argumenta que “a questão dos desequilíbrios regionais no Brasil ganha definitivamente destaque tornando-se um tema permanente à consciência nacional, entre o final dos anos cinquenta e o início da década seguinte”.

A referida autora assevera que a divulgação de dados estatísticos informando sobre os desníveis de desenvolvimento econômico regional, até então percebidos mas não levantados sistematizadamente – a

ocorrência de fortes secas no Nordeste em fins dos anos 50, levando um contingente de retirantes a aumentar os fluxos migratórios inter-regionais – provocou acirrados debates políticos que resultaram em decisões importantes do Governo Federal.

A introdução e rápida aceitação das técnicas de planejamento para o desenvolvimento na América Latina, em geral (CEPAL), e no Brasil em particular, visando resolver os problemas do subdesenvolvimento, seja em escala nacional (Plano Trienal, 1963/66), seja em escala estadual, incluem-se entre as motivações que contribuíram significativamente para a eclosão da questão regional, assim como a criação de órgãos e a realização de estudos voltados ao planejamento do desenvolvimento regional.

Sobre essa temática, Lencione (1989, p.120) faz uma análise semelhante:

Foi nos anos cinqüenta que o regional emergiu como questão, tornando-se um referencial para se compreender e atuar sobre o território brasileiro. As desigualdades do desenvolvimento territorial não eram um fato novo. Novidade era apenas que a preocupação com diferenças territoriais, denominadas desequilíbrios regionais, passaram a ser uma questão de Estado (...).

No bojo deste processo, o conceito de pólo de desenvolvimento foi guindado a uma posição de destaque na definição das estratégias de desenvolvimento regional e nacional. Como diz Oliveira, A.U. (1984), “o vírus da polarização contaminou os órgãos de planejamento deste País”. Assim, a teoria da polarização passou a ser empregada em trabalhos de planejamento, tanto por iniciativas particulares como por iniciativas oficiais. Dentre as iniciativas oficiais, merecem destaque a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU), o Conse-

lho Nacional de Geografia,¹⁷ as agências de desenvolvimento regional - SUDENE, SUDAM, SUDESUL e SUDECO - e o próprio Ministério do Planejamento.

Sobre essa problemática, Becker & Egler (1993, p.148) advogam:

Poucos são os países do mundo que levaram tão longe as idéias de Perroux como o Brasil. Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos pólos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo Estado autoritário (...).

Nesse sentido é interessante observarmos a relação que Bredo (1966, p.88) estabelece entre a desconcentração industrial e a política:

Está-se chegando à conclusão de que é mais provável conseguir estabilidade política e democrática através da descentralização industrial, onde são melhor aproveitados os recursos naturais e as aptidões peculiares de mão-de-obra.

Tal como é concebida por Tinbergen (1975), a função do planejamento é garantir dentro da lei e da ordem um mínimo de segurança e de estabilidade; é promover e fomentar o investimento privado.

Vejamos, por exemplo, o que disse o General Lima, Ministro do Interior (Brasil, 1968, p.23), em discurso por ocasião da instalação da SUDECO:

17 Pereira, Davidovich, Geiger & Correia (1967), os três últimos integrantes do Conselho Nacional de Geografia, prepararam um “informe” ao Congresso de Integração Nacional (realizado em Salvador/BA, 1966) intitulado *Estudos básicos para a definição de pólos de desenvolvimento no Brasil* defendendo que “a política de investimentos governamentais também poderia ser orientada no sentido de ter seus resultados maximizados mediante a observação das potencialidades de cada pequena região e através da organização de um esquema de pólos de desenvolvimento distribuídos pelas diferentes regiões do País”.

Em verdade, o Brasil, na sua extensão e na multiplicidade de seus problemas, representa um verdadeiro continente, cuja integridade urge preservar em todos os meios e modos. A meditação e a experiência nos indicam que o melhor caminho para tal fim é, sem dúvida, a promoção do desenvolvimento harmônico de suas regiões, visando a corrigir focos de desequilíbrio como remédio para impedir a criação de zonas de tensão e de subversão.

A segurança, a ordem e o fomento ao setor privado deveriam ser gestados com fundo público. Tornou-se, deste modo, necessário justificar a transferência da poupança dos pobres para o bolso dos mais ricos. E, como nos indaga Santos (1979), o que há de mais recomendado para tal tarefa que a linguagem científica?

Referindo-se a esse momento histórico, Lefebvre (1972, p154/5) afirma que tudo é subordinado ao crescimento. Assim, segundo ele,

1 - durante este período, as ciências tornaram-se instrumento de crescimento. As ciências ditas sociais particularmente tornam-se instrumento do controle político deste crescimento, quer se trate da economia política, da psicologia ou da sociologia. Dito de outro modo, aqui, ainda, estabelece-se uma confusão entre a cientificidade e a ideologia (...).

2 - as ciências se integram diretamente na produção através das técnicas e das máquinas (...), propriedades do capital e do Estado, aquele das classes dominantes.

3 - conseqüentemente, a acumulação capitalista muda de caráter: não se trata mais apenas de uma acumulação de riqueza ou de meio de produção, mas da acumulação das técnicas, das informações, dos conhecimentos em geral, literalmente capitalizados nos principais países, com o Estado que garante esta organização centralizada (situada e localizada nos centros de decisão).

No interior desse processo, a idéia de planejamento do desenvolvimento, com suas implicações ideológicas, difunde-se e tem um importante papel, pois constitui-se num dos conceitos fundamentais pro-

duzidos pelo capitalismo como instrumento de imposição – em termos mundiais – do capital internacional.¹⁸

Desta forma, parece pertinente um exame das razões pelas quais os estudiosos, os planejadores e os políticos aceitaram rapidamente esse conceito. Investigando tal problemática, Gilbert (1974, p.11/2) afirma: “Indubitavelmente, um dos principais fatores favoráveis foi o de que essa teoria de centro de crescimento poderia ser facilmente adaptada, para se tornar adequada a um grande número de teorias econômicas e sociais”.

Nessa condição, foi aceita pelos economistas porque fornecia uma resposta parcial à controvérsia do “lucro contra a eficiência”, originada pela alocação regional de investimentos. Os economistas argumentavam que o capital era escasso nos países periféricos e assim, conforme Gilbert (1974, p.12),

A adoção da teoria do pólo de desenvolvimento veio significar que o capital poderia ser orientado para certos centros de investimentos concentrados, satisfazendo, assim, o argumento de eficácia e atendendo, ao mesmo tempo, a demanda politicamente motivada de uma distribuição mais equitativa dos fundos de investimentos governamentais e privados.

Esse pressuposto é claramente delineado no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), executado no período 1968/70.¹⁹ Vale

18 “Enquanto as políticas nacionais e nacionalistas persistirem num mundo em que estão ultrapassadas pela técnica e pelo desenvolvimento da vida econômica, manter-se-ão desperdícios que, mesmo na falta de conflitos violentos, constituem um freio ao crescimento” (PERROUX, 1967, p.176).

19 Ao referir-se ao Plano Estratégico de Desenvolvimento, Maimon, Baer & Geiger (1977, p.10) argumentam que: “O Plano em pauta se refere ao fato de a ação conjunta do setor público e privado se deverem dar em pólos de investimentos e sugere que a conseqüente concentração espacial induziria o crescimento das áreas vizinhas a estes

dizer que a SUDECO foi criada no bojo das diretrizes deste Programa, que *visava trazer à comunhão econômica as regiões menos desenvolvidas do País*.

Gilbert (1974, p.12) explica que a aceitação do conceito de pólos de desenvolvimento por parte de certos governos nacionais foi também facilitada pelo fato de ser politicamente viável tanto em escala nacional como regional, tendo em vista que:

Reivindicações que anteriormente se faziam através de um processo de barganha, podem, atualmente, ser encaradas como fazendo parte de uma política que beneficiará todo o país, enquanto beneficia, principalmente, os próprios centros provinciais.

Nestes termos, a teoria dos pólos forneceu uma justificativa para as reclamações, historicamente existentes, de que algumas Unidades da Federação estavam sendo negligenciadas às expensas de outras. Ademais, o Governo Federal considerou-a ao mesmo tempo politicamente conveniente, já que a mesma exigia, na prática, pouca descentralização do poder e não apresentava dificuldades em relação às políticas desenvolvimentistas já existentes.

Ao referir-se à aceitação generalizada do conceito de pólo de desenvolvimento no Brasil, Faissol (1972, p.52) assegura que “no Brasil chegou mesmo a haver uma certa disputa pela fixação de pólos de desenvolvimento, nas mais diferentes áreas e com os mais diferentes objetivos específicos”.

Investigando, ainda que em termos gerais, a questão da importação de teorias de planejamento, Santos (1979, p.140) argumenta que “a maior parte dos analistas e planejadores do espaço agem como se as teorias elaboradas a partir de realidades ocidentais pudessem ser transpostas para o Terceiro Mundo”.

pólos. A idéia de pólos é justificada pela limitação de recursos, pela seleção de prioridades e sobre o impacto substancial que pode produzir”. (Grifo nosso).

Por sua vez, Coraggio (1974, p.46) afirma que, ao revisar “o receituário para o desenvolvimento mediante a implantação de pólos”, tem a sensação de insatisfação, de se estar escamoteando a análise dos componentes essenciais da proposta, que está relacionada com as condições reais de funcionamento de um sistema de regiões no marco do capital dependente. Com este princípio, questiona a correção metodológica da análise e sua correspondente estratégia: “Não se estará tentando aplicar aos nossos países uma teoria desenhada a partir de outras realidades, mais especificamente, dos países dominantes?”

Ainda, segundo esse autor, é fundamental “descobrir” a ideologia que oculta a teoria da polarização, o que no dizer de Chauf (1989) seria o contra-discurso ideológico.

Carvalho (1992, p.16/7), ao referir-se à teoria dos pólos de desenvolvimento, afirma que a mesma se insere no processo de propagação do ideário neoliberal, abrindo um simulacro de debate envolvendo a temática desenvolvimentista. Tal processo origina o que ele chamou de *doutrinação científica pelos aparelhos ideológicos* e mascara a compreensão da problemática do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, limitando-a ao caminho capitalista.

Oliveira, A.U. (1984), ao criticar a teoria de Perroux, toma como ponto de partida o contexto histórico em que ela foi engendrada e difundida. Para esse autor, o planejamento passa, a partir dos anos 60, a ser incorporado acriticamente pela Geografia Regional brasileira, constituindo-se em algo semelhante a uma “Geografia do capital”, pois procura, “através da busca da melhor localização dos investimentos, um papel útil ao processo de monopolização do processo produtivo”.

Portanto, para Oliveira, A.U. (1984, p.108), há um entendimento de que o saber geográfico tem procurado ser eficaz ao capital “e dessa forma participado do processo de unificação do espaço econômico ca-

pitalista nacional e internacional fornecendo, principalmente, inúmeras justificativas para a unificação das relações capital-trabalho”.²⁰

Por sua vez, para Lipietz (1988) essa é uma teoria burguesa de localização, pois procura forçar a noção de que seria possível uma iniciativa desencadear, unicamente por sua existência, o surgimento do ambiente espacial do qual ela seria o complemento racional. O pólo seria dotado de um poder quase mágico de engendrar um desenvolvimento espacialmente ordenado e equilibrado.

A teoria do pólo de desenvolvimento pressupõe que o lugar, enquanto espaço produzido, seja o instrumento alternativo para frear a experiência contemporânea de urbanização-industrialização-pobreza, espelhadas nas áreas metropolitanas.

Como argumenta Lipietz (1988, p.136), esta concepção “não caiu do céu, ela corresponde ao aparecimento do estádio monopolista do modo capitalista, com suas novas formas de resolução da contradição social/privado, inclusive em sua dimensão espacial”.

Disso resulta que as configurações e as intensidades de mudanças nos ramos da divisão do trabalho poderão ser exercidas por unidades monopolistas, que terão a possibilidade de determinar novas formas de produção e de troca, considerando os seus interesses.

Em concordância ao exposto, é necessário concluir que a teoria dos pólos de desenvolvimento, elaborada em uma sociedade industrializada (e que se serviu constantemente da indústria pesada como exemplo), ao ser aplicada em outro contexto histórico-espacial, caracteriza-

20 Boisier (1974, p.13) elaborou uma proposta por ele denominada INDUPOL – industrialização, urbanização e polarização – em que constam as condições fundamentais de que um centro urbano deve dispor para assumir o papel de pólo de desenvolvimento. Dentre elas, destacamos: “5. O centro de crescimento deve estar bem situado na rede nacional (e internacional) de centros de crescimento. Isto o faz mais permeável a recepção de inovações; deste modo, facilita a transmissão e o intercâmbio destas”. Tal proposta reforça o argumento de Oliveira (1984).

se muito mais como a imposição de um modelo do que uma situação específica que se ensejava alterar.

Nesse aspecto há uma convergência de opiniões entre Lefebvre (1972), Coraggio (1974), Santos (1979, 1982), Oliveira, A.U (1984), Castoriadis (1987), Lipietz (1988), Carvalho (1992) e Becker & Egler (1993) sobre as implicações ideológicas da aplicabilidade, nos países ditos industrializados, da teoria dos pólos de desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de uma teoria emparceirada com o poder, que, na busca da melhor localização dos investimentos, espacializa-se através da seleção de locais privilegiados – capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias – e é útil ao processo de monopolização do sistema produtivo.

3. POLARIZAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL

O planejamento do setor industrial (...) de Mato Grosso do Sul é parte importante das diretrizes de desenvolvimento do Governo do Estado (...).

Secretaria de Desenvolvimento Econômico (1979, p.16)

Analisar a distribuição espacial dos pólos de desenvolvimento, os programas oficiais, os instrumentos e as instituições utilizados para viabilizarem a sua implementação, suas inter-relações com outros fenômenos e a situação do planejamento do desenvolvimento industrial em Mato Grosso do Sul, consubstancia-se em instrumento imprescindível para a análise geográfica e poderá contribuir para compreender a produção espacial.²¹

A constante atuação do *Estado* tem sido amplamente analisada e discutida, dada a sua importância e as influências que exerce na produção espacial. Nos limites deste trabalho, enfocaremos a ação do poder público que, através de uma política econômica desenvolvimentista, historicamente determinada, produz repercussões espaciais. Referimo-nos aos pólos de desenvolvimento e aos distritos industriais criados em Mato Grosso do Sul.

Castells (1975, p.153/4), analisando a experiência da política de formação do complexo industrial-portuário de Dunkerque e suas repercussões espaciais, assevera que é a lógica do aparato produtivo o que tende a (re)organizar em torno de suas exigências específicas o

21 “A política, os programas estatais e os governos locais no desenvolvimento das economias externas (...) têm uma influência indubitável na escolha dos locais para os distritos industriais, contando que as exigências primárias para a localização sejam atendidas – mercado, matérias-primas e mão-de-obra”(United Nations, 1966, p.12).

conjunto do sistema urbano. E mais, o que dirige a produção espacial, em nível geral, é o processo produtivo tomado no conjunto de suas operações, mais propriamente a divisão do trabalho. Neste contexto, o referido autor assinala que, com a normalização correspondente à fase monopolista, assistimos a uma racionalização máxima da utilização do espaço pelo capital: é o que se chama *ordenación del territorio*.

Esse mesmo autor, investigando o conjunto de mecanismos de produção do espaço industrial do capital monopolista, afirma que o *Estado* tem um papel duplamente fundamental nesse processo, visto que:

- a) Assegura em primeiro lugar a realização dos interesses da fração hegemônica de capital na base do conjunto da economia, (...);
- b) (...) ademais, o Estado representa os interesses gerais e a longo prazo o conjunto das classes dominantes e deve, também, ter em conta as pressões das classes dominadas com o fim de velar pelo equilíbrio político e ideológico da formação social que administra. (LEFEBVRE, 1975, p.154/5)

Isso significa dizer que, em todas as suas intervenções, haverá uma tensão permanente entre os interesses do capital hegemônico, os interesses das frações secundárias do capital, entre as necessidades de integração e as exigências contraditórias resultantes do caráter de classe da estrutura social.

É a partir desta dupla função do aparato estatal que se pode compreender o que Castells (1975, p.192) denomina “a lógica social da política de ordenação do território”. É, portanto, a partir desse pressuposto que podemos compreender a lógica subjacente à implantação de distritos industriais em Mato Grosso do Sul. Essas áreas industriais planejadas representam um caso exemplar de *ordenación del territorio* em nossa sociedade: pôr em uníssono os projetos de empresários da indústria e os do *Estado*, em função dos interesses dos primeiros, porém,

tendo em conta o conjunto das contradições que resultam do desenvolvimento desigual.²²

Lefebvre (1976, p.2), por sua vez, professa que:

O Estado intervém de maneiras múltiplas e cada vez mais específicas, eficazes e diferenciadas, nesse processo. Ele (seus homens) tenta, com ou sem planificação autoritária, regularizar as relações que resultam do caráter desigual do crescimento, das saturações e superposições e conflitos diversos que dele resultam. Ele transforma os conflitos virtualmente destruidores em estimulantes do crescimento, aí compreendidas as lutas de classes e as lutas nacionais (guerras). Preserva as condições de um equilíbrio precário, sempre ameaçado, sempre reestabelecido. Por aproximações sucessivas, engendrando com esse objetivo instituições novas (...), o Estado mantém mais ou menos as proporcionalidades entre os setores da economia capitalista e cuida da repartição espacial das forças de trabalho.

Nesses termos, procuraremos analisar a forma com que o poder público intervém no processo de produção de um dado espaço – os pólos e as áreas industriais planeadas – para que estes possam funcionar como ponto de arranque do processo de desenvolvimento regional.

Como dito anteriormente, a seleção desses pólos e a criação de distritos industriais nestas cidades visam orientar e priorizar os investimentos públicos com a finalidade de promover um desenvolvimento espacial equilibrado e harmônico da economia regional.

Sobre a formação e a expansão dos pólos de desenvolvimento, Boisier (1974, p.14) afirma que: *“é claro que um esforço dessa magnitude só pode proceder do setor público de um País”*. E, tratando des-

22 “(...) o desenvolvimento desigual das forças produtivas, pela primazia dos interesses do capital, conduz a contradições entre a mobilidade do capital e a mobilidade da força de trabalho, que se compreendem, empiricamente, sob o tema dos desequilíbrios regionais” (CASTELLS, 1975, p.192).

sa mesma temática, para as Nações Unidas (1966, p.12): “O crescente papel do governo, como o introdutor da industrialização nos países em desenvolvimento, e, como um catalisador e regulador da economia nos países avançados, tem sido refletido no campo dos distritos industriais”.

Ainda sobre o planejamento e administração dos distritos industriais, no documento supracitado, as Nações Unidas (1966, p.17) postulam:

Nos países em desenvolvimento, a iniciativa e a responsabilidade, para a instalação dos primeiros distritos industriais são tomadas pelo Governo. (...). Nestes países, (...) apenas o Governo é capaz de providenciar economias externas, os incentivos financeiros, as medidas de promoção e a assistência necessária para estimular, guiar e suportar os esforços dos empreendimentos privados.

Do mesmo modo, Vivacqua (1976, p.122), representando o então BNDE no 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais, assim se expressou:

A tarefa do planejamento global, por sua própria natureza é atribuição específica do Estado. Caberá, assim, essencialmente ao poder público o ônus de formular e executar qualquer programação urbano-industrial de longo prazo. A atuação do Estado como elemento planejador induzirá a distribuição das atividades econômicas mediante a modificação ou criação de atrativos locais nas diversas áreas geográficas.

Dois aspectos merecem ser mencionados quanto a essa questão. Primeiro, se o poder público executa altos investimentos em infraestrutura de apoio à indústria, é de se supor que outros setores – gastos sociais públicos – sejam sacrificados. Como nos lembra Oliveira, F. (1998, p.44), “o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto

do capital”.²³ Segundo, por tratar-se de um empreendimento de vulto, de longo prazo e de lento retorno, ao poder público cabe a incumbência de implantá-lo.

Este princípio é compartilhado pelo *Estado* brasileiro e está literalmente expresso no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no qual consta que “nas áreas de responsabilidade da iniciativa privada, o setor público estará ativamente apoiando e estimulando a empresa, para que ocupe efetivamente os campos à sua disposição”.²⁴

Esses campos disponíveis são “naturalmente” aqueles selecionados, dinâmicos, mais lucrativos e que não exigem grande soma de investimento inicial e, obviamente, afastam o acaso e o aleatório dos processos da reprodução econômica e social até o limite do possível em contextos históricos determinados.

O processo de expansão capitalista, seja em escala nacional ou em escala internacional, teve na ativa presença governamental um instrumento de proteção e incentivo à acumulação. Lefebvre (1976, p.2), referindo-se à relação *Estado/Economia* relata que “essa conexão dominou a economia e a história política dos grandes países ditos industrializados”. E mais, na luta pela dominação em termos mundiais, cada Estado-Nação se quer “à frente do progresso”, assim: “não se trata pois

23 Sobre o conceito de fundo público, Oliveira (1998, p.53), esclarece: “Ele não é, (...), a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação do capital; ele é um “mix” que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se “per se”, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do capital. (...) O processo de produção desse movimento, que busco conceituar no fundo público, é o processo da luta de classes”.

24 BRASIL (1974, p.50).

de uma entidade abstrata engendrada pelos economistas, o crescimento, mas de um crescimento bem especificado, associando o crescimento do Estado ao da economia”.

Ainda na concepção desse autor, esses crescimentos (do *Estado* e da economia) se ligam também à transformação do espaço que se reorganiza no século XIX nos países industrializados em torno das ferrovias e, posteriormente (século XX), das auto-estradas e aeroportos.²⁵

Sobre essa relação, Kurz (1998, p.93) assinala que, assim como os dois princípios de uma bateria elétrica não se excluem apenas, mas também se condicionam reciprocamente e são, em decorrência, complementares, assim também ocorre com as posições antípodas da modernização. Desse modo, o mercado e o *Estado* constituem dois princípios de um mesmo campo histórico da modernidade e que não poderão, por sua natureza, existir exclusivamente para si enquanto existir o campo histórico que os constitui na sua oposição.

Esse campo histórico, considerado na sua totalidade, é o moderno sistema produtor de mercadoria, a forma da mercadoria totalizada, a transformação incessante do trabalho abstrato em dinheiro e, com isso, na forma de um processo, a “valorização” ou economicização abstrata do mundo. (KURZ, 1998, p.93)

Portanto, sempre devem existir os dois princípios: do mercado e do *Estado* (assim como do trabalho e do capital, do capitalismo e do socialismo, do dinheiro e do poder, a economia e a política etc), independente de qual seja a roupagem histórica e que peso distinto esses princípios tenham em cada caso. Esses princípios, na concepção de Kurz (1998, p.93):

25 “Assim se estabelece e se precisa em cada adjunção o espaço do Estado-Nação. É nesse espaço que se instalam, em uma notável sequência econômico-política com todas as suas conseqüências, a indústria química, a indústria petrolífera e petroquímica, depois a indústria nuclear e a informática”. (LEFEBVRE, 1976, p.3.)

constituem extremos de todo um espectro de ideologias, de políticas econômicas e de formas de reprodução político-econômicas, que dizem respeito todos igualmente ao mesmo sistema de referência, isto é, à forma de mercadoria total da sociedade.

Ainda na concepção desse autor:

mesmo o planejamento estatal mais extremado somente pode planejar nas formas do mercado, ou seja, nas categorias da mercadoria e do dinheiro, como sabidamente sempre foi o caso na economia soviética. Inversamente, contudo, também o radicalismo mais extremado, em prol do mercado, nunca consegue medrar sem o pólo estatal político. (KURZ, 1998, p.93)

Ao refletir a respeito da expansão das atividades estatais também nas economias ocidentais – apesar das ideologias oficiais opostas – Kurz (1998, p.95/6) constata cinco setores da atividade do *Estado*, “todos eles resultantes do próprio processo da economia de mercado”²⁶:

quanto mais a economia de mercado se expandiu estruturalmente, abrangendo toda a reprodução social e tornando-se o modo de vida universal, tanto mais a atividade do Estado precisava ser expandida. Estamos, portanto, diante de uma relação iniludivelmente recíproca.

Ao situar historicamente esse processo em termos de teoria econômica, Kurz (1998, p.176), dentre outros, argumenta que até a Segunda Guerra vigorava “o indisputado teorema formulado por Jean-Baptiste Say (1767-1832), segundo o qual, toda oferta cria automaticamente

26 Para o referido autor, os cinco níveis de atividades do *Estado*, são: o jurídico, os problemas sociais e ecológicos, os agregados infra-estruturais, o surgimento direto do *Estado* como empresário produtor de mercadorias e, por fim, a política de subsídios e o protecionismo.

sua própria demanda e o equilíbrio do mercado, em princípio, pode ser alcançado pela ação do próprio mercado”.

Say sistematizou assim uma idéia, que era verificada nos economistas clássicos Smith e Ricardo. Nessa concepção, as “disfunções no mercado, crises e desemprego são sempre resultado de ‘causas extra-econômicas’. Responsáveis para tanto são as guerras, a política e, (...), os sindicatos, que supostamente adulteram o processo “natural” do mercado.”

Todavia, no Pós-Guerra, grande parte da nova geração de economistas foi influenciada pelo que se convencionou chamar “revolução keynesiana”.²⁷ Keynes publicou sua principal obra em 1936, “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, considerada posteriormente como o estopim da “revolução keynesiana” na teoria econômica.

Para Kurz (1998, p.177):

A “revolução keynesiana” não foi uma revolução contra a teoria dominante, mas, sim, o paradoxo de uma revolução do próprio establishment científico. A fama de Keynes é impensável sem a grande crise econômica mundial de 1929-33. Esse terremoto econômico abalou tão profundamente a sociedade moderna, que os próprios fundamentos básicos da economia moderna vacilaram. A “Teoria Geral” de Keynes pode ser compreendida como a resposta da ciência acadêmica à crise econômica mundial.

Portanto, no entendimento desse autor, Keynes pregava a mobilização do *Estado* como uma espécie de *deus ex machina*, com o objetivo

27 De acordo com Kurz (1998, p.176/7), Keynes foi o primeiro economista a questionar os fundamentos do teorema de Say. Todavia, não foi o primeiro teórico a fazê-lo, pois Marx já explicara as crises não por causas extra-econômicas, mas pelas próprias leis do modo de produção capitalista. A teoria de Marx, todavia, não teve acesso ao panteão oficial.

de controlar a crise econômica, exercendo a função de estimular a demanda carente por intermédio de medidas macroeconômicas.²⁸

Ao referir-se à Grande Depressão do entre-guerras, Hobsbawm (1996, p.91 e 99) afirma que, nesse período, “a economia mundial capitalista pareceu desmoronar. Ninguém sabia exatamente como se poderia recuperá-la”. E mais adiante, afirma: “Numa única frase: a Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século”.

Ainda na concepção desse autor,

no final da década de 1930 as ortodoxias liberais da livre competição pareciam tão desgastadas que a economia mundial podia ser vista como um sistema tríplice composto de um setor de mercado, um governamental (dentro do qual as economias planejadas ou controladas...) e um setor de autoridades públicas e quase públicas internacionais que regulavam algumas partes da economia (por exemplo, com acordos internacionais de mercadorias) (HOBBSAWM, 1996, p.108).

[E mais adiante]

“O velho liberalismo estava morto, ou parecia condenado” (...). (p.111)

Assim, para Hobsbawm (1996, p.265/6) o capitalismo do Pós-Guerra foi, essencialmente “uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, política do *New Deal* rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS, que fora pioneira na idéia do planejamento econômico”.

28 No dizer de Kurz (1998, p.179): “O destino histórico da ‘revolução *keynesiana*’ foi extremamente singular. Tanto a prática econômica do *New Deal*, (...), quanto a ditadura fascista na Alemanha (respostas, uma e outra, à crise econômica mundial) indicam uma certa semelhança com as idéias de Keynes. Mas, tais práticas surgiram de forma espontânea e pragmática e, em todo caso, não foram legitimadas pela ‘Teoria Geral’”.

Daí em diante, o mercado teria de ser suplementado ou trabalhar dentro do planejamento público e da administração econômica. Criaram-se, na prática, instituições especiais visando promover o investimento internacional e manter a estabilidade do câmbio, além de tratar de problemas de balanços de pagamento. São, portanto, órgãos funcionais para dar vida aos projetos dos planejadores do “mundo novo”.

Com tais pressupostos e analisando a trajetória de atuação do *Estado* na economia brasileira, Mantega (1988, p.25) assim se posiciona:

o Estado brasileiro sempre teve, desde os primórdios da industrialização, um papel destacado na viabilização do capitalismo industrial e financeiro do País. O Estado brasileiro (...) tem assumido uma orientação desenvolvimentista e intervencionista, nos moldes da orientação keynesiana, que floresceu após a crise de 1929.

Referindo-se ao que denominou “estágios no crescimento da intervenção do Estado na economia”, Baer (1983, p.262) afirma que o *Estado* no Brasil do século XIX – tanto no Império como nos primeiros anos republicanos – foi relativamente não-intervencionista em assuntos econômicos e que até os anos 30 a economia brasileira permaneceu basicamente em um regime de *laissez-faire*; exceto algumas incursões,²⁹ “o Estado manteve-se basicamente no papel de *climate setter*, concedendo ocasionalmente favores especiais aos novos setores através de tarifas alfandegárias ou empréstimos”.

Segundo este autor, a depressão mundial dos anos 30 colocou o Brasil no caminho da industrialização pela substituição de importações e conduziu a uma expansão e a mudanças institucionais no papel do

29 Consubstanciadas, segundo Baer (1983), por exemplo, na nacionalização de algumas ferrovias, no setor de comércio exterior e no surgimento de alguns bancos estaduais (o Banco do Estado de São Paulo, fundado em 1927; o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e o Banco do Estado do Paraná, fundados em 1928).

Estado brasileiro.³⁰ Deste modo, Baer (1983, p.263) diz: “Foi nos anos 30, sob o impacto da depressão, que pela primeira vez um governo brasileiro manifestou interesse na industrialização do País”.

Ianni (1991, p.25), ao tratar dessa questão argumenta que:

Nos anos posteriores à Revolução de 1930, alteraram-se as funções e a própria estrutura do Estado brasileiro. (...) a Revolução exprimiu as rupturas estruturais a partir das quais se tornou possível reelaborar as relações entre o Estado e a sociedade.

No período entre 1930 a 1945, ainda segundo Ianni, o governo brasileiro (Getúlio Vargas) adotou diversas medidas econômicas e realizou inovações institucionais que assinalaram, claramente, uma nova fase nas relações entre o *Estado* e o sistema político-econômico. Sobre esse contexto histórico, Evans (1980, p.87) relata que:

Entre 1930 e 1945, quando Vargas foi deposto, o papel do Estado modificou-se dramaticamente. A formação de uma burocracia estatal centralizada havia avançado de maneira significativa e a intervenção direta do Estado nos assuntos econômicos a havia acompanhado.

Este conjunto de ações do poder público pode ser visualizado na criação de comissões de estudos, conselhos, departamentos, institutos,

30 Na concepção de Hobsbawm (1996, p.268): “Não foram mudanças pequenas. (...) Durante mais ou menos trinta anos houve um consenso entre os pensadores e formuladores de decisões “ocidentais”, notadamente dos EUA, acerca do que outros países do lado não comunista podiam fazer, ou melhor, o que não podiam. Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescente, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. A Era do Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso de que a economia de empresa privada (“livre empresa” era o nome preferido) precisava ser salva de si mesma para sobreviver”.

companhias, fundações e também na promulgação de leis e decretos e na formulação de planos. Foram atividades que abarcaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Como afirma Ianni (1991, p.34), “tratava-se de formalizar, em novos níveis, as condições de intercâmbio e funcionamento das forças produtivas no mercado brasileiro”.

Nesse processo de acentuada atuação do padrão de financiamento público³¹ ganha relevo a tecnoestrutura estatal, que iria expandir-se bastante nos anos seguintes. Ianni (1991, p.40) refere-se a um “novo padrão de política econômica governamental”, no qual as etapas de estudo, de organização, de coordenação, de análise técnico-científica, de decisão e de execução começam a ser colocadas em prática, visando criar condições para a expansão e a diversificação da economia brasileira.

Analizando essa mesma temática, Suzigan & Villela (1997, p.32) assim se expressaram:

Uma ação articulada, mais persistente e crescente, deliberada e compreensiva tendo como objetivo a industrialização, começa de fato, nos anos 30. Mas, apenas na segunda metade dos anos 50, esta ação alcançou um grau de coordenação (política e de agentes econômicos, instituições, instrumentos e planos políticos auxiliares) que introduz uma política industrial abrangente.

No entendimento desses autores, as agências de planejamento estabelecidas nos anos 30 e 40, em termos de economia nacional, tiveram

31 Para Oliveira, F. (1998, p.19), o padrão de financiamento público da economia capitalista “pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio de gastos sociais”.

poucos efeitos práticos e se caracterizaram mais como centros de estudos e fóruns de debates que propriamente agências de planejamento. De qualquer modo, trata-se do período (1930/45) na história brasileira em que segundo Ianni (1991, p.78), “o nacionalismo adquiriu especial ênfase (...), quando foi incorporado ao nível das decisões sobre política econômica.”

Assim, à medida que se ampliava a participação governamental sobre as decisões econômicas, tornava-se mais acentuado o componente nacionalista em sua ideologia e prática.³² O que estava na pauta de discussão era uma estratégia política determinada para a realização do crescimento econômico e da industrialização. Nas palavras de Ianni (1991, p.81): a formulação de novas concepções sobre desenvolvimento, industrialização, planejamento, intervencionismo estatal, emancipação econômica etc. implicou na elaboração de uma nova estratégia política para o desenvolvimento.³³

Entretanto, essa nova estratégia política encontrou resistências nas forças políticas e econômicas oriundas e mantidas pelas relações do tipo imperialista. Como nos lembra Ianni (1991, p.82), o projeto do nacionalismo brasileiro teve sua gênese num contexto histórico dominado pela redefinição da hegemonia dos Estados Unidos.

32 Segundo Ianni (1991, p.80): “O nacionalismo econômico revelou-se como uma manifestação da idéia de desenvolvimento, industrialização e independência, em face dos interesses econômicos dos países dominantes. A idéia de economia nacional implicava na nacionalidade das decisões sobre política econômica. Portanto, o nacionalismo econômico compreendia a idéia e a decisão de criar um capitalismo nacional”.

33 Esse mesmo autor faz algumas ressalvas quanto a essa questão. Primeiro, as rupturas socioeconômicas e políticas nesse período não foram completas, o que tornou necessário muitas acomodações. Segundo, a convicção de que era possível reorientar o sistema econômico brasileiro não chegou a estruturar-se suficientemente, como movimento político. E, finalmente, a Segunda Guerra que, se por um lado, abriu novas perspectivas à economia e à política brasileira, por outro, criou também algumas limitações básicas à reorientação da economia, na linha do capitalismo nacional. Por exemplo, ao ingressar na Guerra, o governo brasileiro foi obrigado a aceitar as condições e as consequências de sua subordinação aos Estados Unidos.

Com a deposição de Vargas, em 1945, desencadeou-se um desmantelamento de quase tudo o que estivesse identificado com o “Estado Novo”. Na concepção de Ianni (1991, p.85), “a própria estrutura do Estado passou a ser reformulada, devido à decisão dos nossos governantes de ‘redemocratizar’ o País”.³⁴

Sobre esse processo histórico, Evans (1980, p.87) nos diz:

Em 1945, Vargas foi derrubado pelos militares, que deveriam promover uma “volta à democracia”. O estatismo estava associado ao Estado Novo e ao fascismo em geral. Os sucessores de Vargas eram pró-americanos e favoráveis ao liberalismo econômico.

Assim, em nome do liberalismo econômico e da democracia representativa, o poder público passou a ocupar um outro papel – menos ativo – que aquele que ocupava nos anos da Guerra.

Nesse contexto, a eleição de Vargas, em 1950, no dizer de Evans (1980, p.88), “foi um repúdio às políticas internacionalistas de Dutra”. Ao iniciar-se o segundo período do Governo Vargas (1951/54), desencadeia-se novamente uma reorientação das relações entre o *Estado* e a economia.³⁵

Portanto, com o escopo de resolver os problemas econômicos do País, e em busca de uma industrialização acelerada, o poder público abandonou as diretrizes liberais e assumiu papéis considerados decisivos, para o crescimento econômico, ocorrido posteriormente.³⁶

34 “Em nome de princípios liberais, criaram-se novas condições favoráveis à entrada e saída de capital estrangeiro. Ao mesmo tempo, eliminaram-se os órgãos estatais vinculados ao intervencionismo. Sob o pretexto de que findara a guerra e em nome de uma espécie de “neoliberalismo”, em pouco tempo desmontou-se a nascente tecnoestrutura (...)” (IANNI, 1991, p.91).

35 “Com Vargas, o poder público passou a desempenhar funções mais ativas e diferentes, no sistema econômico-financeiro do País(...). Essa transição, entretanto, não foi nem repentina nem isenta de ambigüidades” (IANNI, 1991, p.119).

36 É desse período, mais precisamente de 1952, o Plano Nacional de Reparelhamento

Tais atividades podem ser visualizadas tanto na criação de órgãos governamentais com o escopo de favorecer a industrialização³⁷ como também na realização de estudos técnico-científicos sobre a economia nacional. Ademais, ampliou-se o debate a respeito da adoção de políticas econômicas planejadas. Para Ianni (1991, p.126), com a convergência da experiência nacional de planejamento, de um lado, e o debate latino-americano coordenado pela CEPAL, do outro; a questão do planejamento econômico governamental passou a ser intensamente debatida nos meios políticos, acadêmicos e empresariais.

No interior deste processo o Governo Vargas procurava manter uma política econômica de estímulo à industrialização. No dizer de Ianni (1991, p.132):

O Estado estava de fato criando novas condições para a expansão e diferenciação do sistema econômico brasileiro. Mais que isso, o poder público estava se tornando ainda mais indispensável, e decisivo, para as próximas transformações da economia do País.

Aspecto importante a ser ressaltado é que a criação dos órgãos de fomento ao desenvolvimento econômico, via de regra, contemplavam as medidas propostas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.³⁸

Econômico (ou Plano Láfer) que foi apresentado como um plano quinquenal de investimentos em indústria de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura.

37 Nos anos de 1952-53, foram criados o Banco do Nordeste Brasileiro; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Petrobrás.

38 Foi o caso, por exemplo, da criação do BNDE, em 1952, ocasião em que Vargas afirmava, em sua mensagem enviada ao Congresso Nacional, que “com o presente Projeto contemplam-se as medidas legais que permitirão levar a termos práticos os proje-

Com o suicídio de Vargas em 1954 e a posterior posse de Juscelino Kubitschek, em 1956 iniciou-se uma das etapas históricas mais importantes da economia brasileira, isto porque no período 1956-60 efetivou-se uma ampla mudança na economia do País, que foi consubstanciada no Programa de Metas.³⁹

Para Suzigan & Villela (1997), o Plano de Metas foi a primeira efetiva experiência de planejamento do desenvolvimento industrial.

Ianni (1991, p.152), refletindo sobre esse período argumenta que

durante o Governo Kubitschek aprofundaram-se bastante as relações entre o Estado e a economia. O poder público passara a atuar no sistema econômico do País lançando mão de todos os recursos disponíveis. Essa atuação destinou-se a acelerar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, e a impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro.

Também, segundo Evans (1980, p.89),

A ascendência do “desenvolvimentismo” como ideologia em fins da década de 1950 aumentou a participação geral do Estado na economia. A parcela estatal do investimento de capital fixo bruto aumentou de 25%, no período 1953-1956, para 37%, em 1957 aproximadamente, e para 48%, em fins da década (...).

tos que são objeto de metuculoso estudo da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos” (VARGAS, Getúlio. *O governo trabalhista do Brasil*, 1954, p. 98 apud IANNI, 1991, p.132).

39 Analisando o contexto em que o Plano de Metas foi implantado, Ianni (1991, p.155) argumenta que ele foi uma expressão possível das tendências da economia nacional, combinada com as tendências do capitalismo mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos. Vale dizer que esse processo histórico, apesar de suas particularidades não ocorre exclusivamente no Brasil: “Visto a longo prazo, o conjunto de disposições gerais de fomento que se propõe apoiar o crescimento industrial mediante incentivos indiretos dessa natureza não veio a constituir, propriamente um instrumento de política industrial mais ou menos generalizado na América Latina senão desde fins dos anos 50”. (Nações Unidas, 1965, p.166).

Portanto, houve uma reelaboração das relações entre o *Estado* e a economia nacional. É importante frisar que tal processo ocorreu também em seu aspecto ideológico. De acordo com Ianni (1991, p.186/9), tanto para JK como para Vargas, a idéia de desenvolvimento econômico-social para o País estava praticamente contida no conceito de industrialização. Todavia, alerta-nos o autor que o conceito de industrialização para JK não contemplava, como em Vargas, a idéia de autonomia econômica nacional.

Assim, na transição do Governo Vargas para o Governo JK houve uma alteração essencial na ideologia do desenvolvimento: “passou-se das formulações e decisões que se orientavam no sentido de criar um sistema econômico de tipo nacional para as formulações e decisões que se orientavam no sentido de desenvolver um sistema capitalista do tipo associado”.⁴⁰ Neste sentido é que Ianni (1991, p.190) refere-se à “metamorfose interna da ideologia desenvolvimentista”.

A primeira metade dos anos de 1960 foi particularmente importante no que diz respeito às relações entre o *Estado* e a economia no Brasil. Este período, caracterizado como anos de grave crise tanto política como econômica, revelou de forma evidente alguns problemas cruciais, relacionados com o tipo de desenvolvimento econômico ocorrido no País.⁴¹ No interior desse processo, para o referido autor, a política econômica dos governos Jânio Quadros (31.01 a 25.08.1961) e João

40 Torna-se oportuno esclarecer dois aspectos. Primeiro, essas duas estratégias políticas de desenvolvimento econômico faziam parte da configuração político-econômica brasileira, tanto na época de Vargas como na de Kubitschek. Segundo, em Vargas, o problema essencial era emancipar as decisões sobre a política econômica, sem eliminar a participação do capital e da tecnologia estrangeiros na economia do País.

41 Refletindo sobre esta questão, Ianni (1991, p.196) argumenta: “pode-se afirmar que os Governos de Jânio Quadros e João Goulart não estavam em condições de resolver as contradições herdadas do Governo Kubitschek. Já não havia mais condições políticas e econômicas para a conciliação entre ideologia nacionalista e capitalismo associado (ou dependente)”.

Goulart (07.10.1961 a 31.03.64) não chegou a constituir-se como um sistema de diretrizes coerentes. Ademais, a análise da política adotada revela intensas flutuações e ambigüidades.

Instaurado o golpe de 1964, Ianni (1991, p.229) argumenta que não houve mudanças significativas na política econômica brasileira. Em suas palavras, “os governos dos anos 1964-1985 adotaram diretrizes econômicas que podem ser consideradas do mesmo gênero”.

Do ponto de vista político, torna-se necessário destacar que, dentre os Presidentes Castello Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e João Figueiredo, nenhum foi eleito por voto direto. Ademais, conforme aponta Ianni (1991, p.230),

durante os anos 1964-1983 as políticas econômicas governamentais beneficiaram-se de uma estrutura política excepcional. Devido à vigência dos atos institucionais, foi implantada a hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.

Sobre esse período histórico, Evans (1980, p.228) assevera:

Um dos objetivos dos militares em 1964 era “abolir a política”, o que na prática significava a eliminação da participação popular no processo político. (...). O regime legitimou-se à base de eficiência tecnocrática. Pôde impor a ordem necessária à continuação do processo de acumulação.

Foi nesse contexto que, a partir do final da primeira metade dos anos sessenta (1964-70), o poder público foi levado a interferir praticamente em todos os setores da economia brasileira. Analisando esse processo, Dreifuss (1981, p.7) advoga que:

De fato, 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-64, quando o planejamento tornar-se-ia uma dimensão da “racionalização dos interesses das classes dominantes e a expressão de tais interesses como “Objetivos Nacionais.”

O referido autor nos diz que tal prática era necessária ao capitalismo monopolista, por servir a dois propósitos imediatos: primeiramente, seleccionar temas, tópicos e diretrizes; em segundo lugar, determinar o acesso de frações ou setores nos centros burocráticos de tomada de decisão. Diz ainda:

Além do mais, a necessidade do planejamento foi defendida pelas classes empresariais naquilo que ele tinha de alocação calculada de recursos. A implementação de um planejamento indicativo e alocativo significaria a intervenção no processo de acumulação do potencial dos interesses multinacionais e associados, servindo principalmente aos propósitos de manter o complexo sistema social em equilíbrio (...) e de canalizar recursos limitados e poupanças, tanto para potenciais obstáculos na indústria quanto para situações de crise.⁴²

Soma-se também o fato de o planejamento servir como um recurso institucional que ocultava da sociedade as relações de interesse. Assim, o planejamento econômico e social era uma das recomendações básicas para o desenvolvimento, feita pela “Aliança para o Progresso” às repúblicas americanas.⁴³

No bojo desse processo, foram lançados os seguintes planos governamentais: Programa de Ação Econômica do Gover-

42 Dreifuss (1981, p.74).

43 “As repúblicas americanas reconhecem que, para alcançar os objetivos (...), serão necessárias as seguintes condições: 1) Que levem a cabo, (...) amplos e bem concebidos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, visando à obtenção de um crescimento auto-sustentado” (Carta de Punta Del Este. In: DREIER, J. C. (Org.), 1962).

no (1964/66); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/76); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70); Metas e Bases para a Ação Governamental (1970/72) e os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972/1985).

Portanto, o colapso da “democracia representativa” e o advento do regime militar conferiram possibilidades excepcionais à formulação e operacionalização das diretrizes econômicas dos governos ditatoriais. Tais possibilidades tornaram-se possíveis pela extinção de todos os partidos políticos preexistentes; pela formulação de novas condições para o funcionamento de novos partidos políticos e do sistema de sindicatos e pela própria redefinição do Poder Legislativo em função das atribuições conferidas ao Executivo.⁴⁴

É salutar, mais uma vez, a menção aos poderes especiais e excepcionais do Executivo, adquiridos após a instauração, do regime militar, em 1964. Nas palavras de Ianni (1991, p.249),

a estrutura de poder criada em 1964, (...) não somente persistiu, mas também desenvolveu-se. À medida que se passaram os anos, cresceu e institucionalizou ainda mais a força do Executivo, anulando-se a capacidade de debate, diagnóstico e proposição do Legislativo.

No contexto de hegemonia do Executivo,⁴⁵ a tecnoestrutura – apregoando o caráter neutro da técnica de planejamento – também

44 Sobre essa questão, Ianni (1991, p.240) argumenta: “Tratava-se de equipar o governo (isto é, o Executivo) para exercer com o máximo de eficácia as suas funções na esfera das relações econômicas. Por isso é que esse mesmo governo (fundamentalmente privatista) tratou de desenvolver ainda mais a tecnoestrutura que deveria regular e dinamizar o funcionamento das forças produtivas e das relações de trabalho no País”.

45 Hegemonia conferida pelos atos institucionais e pelas Constituições de 1967 e 1969. Note-se que o AI-5 vigorou até 1979.

havia expandido, configurando em poucos anos uma “nova ideologia” sobre o sentido da atividade política, dos partidos políticos, da atuação do Legislativo, da importância da tecnoestrutura e da necessidade do planejamento centralizado, etc.

Assim, mais uma vez, a política econômica governamental aparecia como instrumento essencial das relações econômicas e políticas entre as classes sociais. A ativa atuação do poder público destinava-se a produzir condições favoráveis à expansão – sem riscos – da empresa privada, nacional e multinacional.⁴⁶ Em outras palavras, não havia por parte do poder hegemônico – o Executivo – nenhuma perspectiva de mudança ou mesmo reforma da política econômica. Como muito apropriadamente afirmou Ianni (1991, p.256): “Trata-se, apenas e simplesmente, de aperfeiçoar o *status quo*”.

Com esse pressuposto, parece adequada a assertiva de que a atuação governamental era parte necessária do sistema de garantias para o funcionamento e a expansão da empresa privada, de origem interna ou externa.⁴⁷

Ianni (1991, p.289) refletindo sobre a política econômica governamental desde 1964 aponta o predomínio da tendência do projeto de desenvolver no Brasil um sistema capitalista associado (ou de tendência internacionalista ou da interdependência):

46 Sobre essa questão, Delfim Neto, então Ministro da Fazenda – Governo Médici – afirmou que: “A ação do governo, no campo econômico, tem que ser meramente instrumental, porque toda a formulação da política econômica tem de ser subordinada aos grandes objetivos políticos e informada pela filosofia do projeto desenvolvimento-liberdade-segurança”. Delfim Neto, A. “Dêem-me o ano e não se preocupem com a década” *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 20 mar. 1970, p.3 *apud* Ianni (1991, p.254).

47 Diferentemente das Constituições de 1934, 1937 e 1946, nas quais a primazia da empresa privada fica antes implícita que explícita, as Constituições de 1967 e 1969 estabeleceram: “Às empresas privadas, compete, preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.” (arts. 163 e 170, respectivamente) (IANNI, 1991, p.275).

as diretrizes e objetivos econômicos adotados pelos governos militares implicavam na recomposição das relações da economia brasileira com a economia mundial. De fato, o que ocorreu foi uma reintegração da economia brasileira. (...) no âmbito do capitalismo mundial, sob a égide dos Estados Unidos. Esse processo foi facilitado e acelerado pelas diretrizes governamentais (econômicas, fiscais, monetárias, cambiais, salariais, etc) que impulsionaram a concentração e a internacionalização do capital aplicado nos diversos setores da economia brasileira.

Todavia, este projeto de desenvolvimento da “interdependência” não predominou de forma absoluta, pois no bojo de sua própria linguagem/ação surgiram gradativamente indícios nacionalistas, acompanhando o “projeto Brasil-Potência.” Na concepção de Ianni (1991, p.295), “teria sido a própria política econômica apoiada na doutrina da interdependência, (...) que provocou o aparecimento de novo surto nacionalista”.⁴⁸

Na segunda metade da década de 70, com a implementação do II PND, ocorreu, na concepção de Suzigan & Villela (1997, p.34), uma segunda experiência efetiva de desenvolvimento industrial planejado com a estruturação de um plano indicativo.⁴⁹

(...) na década de 70, o mundo foi rondado pelo espectro de 1929. Parecia ter chegado a hora do keynesianismo, sobretudo porque, nesse meio tempo, os jovens economistas dos anos 40 ascenderam a posições de destaque. Nos maiores países ocidentais, em especial nos EUA, na Inglaterra e na Alemanha, teve início uma era de política econômica keynesiana. O “déficit spending”

48 No Governo Médici, por exemplo, ao mesmo tempo em que se lançou o Programa de Metas e Bases, divulgaram-se aproximadamente 230 projetos – em diversos setores – de “alta prioridade”, aparecendo como objetivo nacional, até pelo seu significado ideológico, esse projeto Brasil-Potência.

49 Para esses autores, a experiência histórica da política industrial brasileira permite afirmar que somente em dois períodos uma política industrial foi implementada: o Plano de Metas e o II PND.

foi implantado em grande escala como o marcapasso do Capitalismo. A maioria dos planos de desenvolvimento do Terceiro Mundo também sofreu a influência de Keynes.⁵⁰

Analisando o II PND, Lessa (1998, p.85) nos diz que, mais que um plano, ele é o produto de uma visão da economia e da sociedade como sistemas controlados e que:

O Estado como sujeito fixa os perfis futuros para a Sociedade e a Economia e conhecendo seus padrões comportamentais dispõe de instrumentos para pragmaticamente, através de sanções e estímulos, produzir trajetórias de acercamento aos perfis escolhidos. Sua eficácia, neste particular, depende de estarem os conflitos sociais congelados ou minimizados. O II PND é produto de tal visão de uma situação socioeconômica captada como de máxima eficácia de controle. (...). o Estado exerce como sujeito a vontade política da nação.

Lessa (1998, p.81) se refere inclusive à visível transposição do princípio da hierarquia comandante/comandados para a relação *Estado/Sociedade*. O *Estado* comanda e a *Sociedade* executa.

Braverman (1987, p.242), ao investigar essa temática, afirma que “o Estado é o penhor das condições, das relações sociais, do capitalismo, e o protetor da distribuição cada vez mais desigual da propriedade que esse sistema enseja”.

Analisando essa questão, Oliveira (1998, p.20/1) acrescenta:

50 Segundo Kurz (1998, p.180/1), o keynesianismo dos anos de 1970 fracassou – em termos de aplicação aos sistemas econômicos – pelo fato de que as indústrias responsáveis pela evolução histórica estavam estruturalmente esgotadas após a Segunda Guerra Mundial. Para esse autor: “Desde a década de 80, a revolução microeletrônica tem avançado nos limites da economia moderna, profetizados por Keynes em 1930 (...). Eis porque sua própria teoria perdeu a razão de ser. Isso vale também para as medidas político-econômicas por ele propostas, as quais pressupõem economias nacionais relativamente fechadas. Nos anos de 1980 – com a nova crise generalizada das finanças estatais – o keynesianismo foi definitivamente sepultado”.

A formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização dos recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma “acumulação primitiva” desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, (...). Contra esse caráter pontual, que dependia ocasionalmente da força e da pressão de grupos específicos, o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos.

Com esse pressuposto, investigar o desenvolvimento econômico no Brasil é pesquisar a função precípua que o *Estado* tem exercido na orientação interna do processo de acumulação capitalista como um todo. No caso desses pólos, tem executado programas especiais, através dos quais implantou a infra-estrutura, corrigindo os pontos de estrangulamento; tem concedido incentivos e financiamentos e definido as atividades consideradas motrizes, e prioritariamente implantado áreas industriais planejadas.⁵¹

No interior desse processo, a implantação de distritos industriais surge como importante e deliberado instrumento de política econômica, pois, segundo Andrade, T. B. (1992, p.62), eles “visam reproduzir, nas localidades selecionadas, as vantagens das economias de aglomeração, sem as desvantagens das *deseconomias* de aglomeração existentes nas áreas de concentração industrial”.

Este mesmo pensamento lê-se em Nações Unidas (1966, p.6):

51 Segundo Oliveira (1998, p.20), a descrição das diversas formas de financiamento para a acumulação de capital seria muito mais longa: “inclui desde os recursos para a ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (...), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais (...), intervém na circulação monetária de excedentes pelo open market, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc”.

O principal mérito dos distritos industriais no grupo das pequenas indústrias é permitir a integração de várias medidas técnicas, financeiras, gerenciais e de assistência de mercado. A aglomeração das unidades permite a realização das economias de escala e eficiência na especialização, assim como negócios e serviços entre os ocupantes.

Desse modo, os distritos industriais são concebidos para possibilitarem o aproveitamento das economias externas provenientes da concentração temporal, setorial e espacial que, normalmente, só estariam disponíveis nos grandes centros urbanos.⁵²

Tratando das chamadas (des)economias de aglomeração, Santos (1979, p.145) argumenta com acuidade que:

A idéia de que as economias externas e de aglomeração são substituídas num dado momento por deseconomias, somente seria válida se as grandes empresas fossem forçadas a assumir a responsabilidade por sua própria infra-estrutura.⁵³

E mais, para esse mesmo autor, categorias econômico-espaciais, como as de economias externas, economias e deseconomias de escala,

52 Tal era o entendimento da importância do distrito industrial enquanto instrumento de desconcentração industrial, que foi criado pelo Governo Federal um Fundo que continha, dentre suas finalidades, apoiar financeiramente este tipo de empreendimento. Trata-se do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), criado pelo Decreto Presidencial nº 72.062, de 06 de abril de 1973 e publicado no Diário Oficial da União, de 09 de abril de 1973, p.3441. Os recursos deste Fundo – que visavam apoiar também programas regionais integrados e programas integrados urbanos – eram subordinados ao Ministério do Planejamento, e sua destinação ficou condicionada à aprovação do Presidente da República (na época, Garrastazu Médici).

53 Ademais, Funes (1972) *apud* Santos (1979, p.145) diz que “as economias externas e de aglomeração são usadas pelos setores capitalistas nos respectivos centros urbanos enquanto as deseconomias são percebidas pelo Estado e por toda a população”. FUNES, J. C. *La ciudad, la región para el desarrollo*. Caracas: Comisión de Administración Pública, 1972.

têm o papel de justificar cientificamente arranjos espaciais que promovem a expansão capitalista.

Como já dito, as cidades de Dourados, Corumbá e Três Lagoas foram oficialmente elevadas à condição de pólos de desenvolvimento no bojo das diretrizes do II PND, que apresentava como estratégia industrial uma preocupação em se cuidar dos seguintes pontos:

IV - Impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais;

*V - Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial.*⁵⁴

Dessa forma, o Centro-Oeste e singularmente o então Mato Grosso expressavam as funções regionais e buscavam oferecer condições para a industrialização de matérias-primas locais, caracterizando-se como área alternativa de desconcentração industrial⁵⁵, e principalmente promovendo a sua definitiva integração aos quadros da economia brasileira, com o fortalecimento de novos pólos. Em outros termos, assiste-se à formação – planejada – de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala e de aglomeração. Isto nada mais era do que prescrevia a SUDECO:

As ações do Governo programadas para o Centro-Oeste, no período 1975-1979, foram concebidas sob uma orientação segundo a qual se concede grande prioridade ao desenvolvimento de áreas previamente selecionadas em função de suas potencialidades efetivas.⁵⁶

54 BRASIL. 1974, p.40.

55 Ao discutir a questão do equilíbrio espacial na economia brasileira, a ANEDI (1980, p.45) elaborou um documento intitulado *Subsídios para uma política industrial*, no qual consta que “a desconcentração industrial na escala do País deve ser objeto de uma ação sistemática do poder público”.

56 BRASIL. Ministério do Interior. Sudeco, 1975, p.74.

A adoção do objetivo de desconcentração industrial, contido no II PND, implicou inclusive na sua utilização como um dos critérios para efeito de concessão de incentivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), financiamentos do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e outros estímulos oficiais a projetos industriais. Ademais, uma outra opção econômica contida no II PND (BRASIL, 1974, p.48) refere-se à “incorporação, desde logo, à economia de mercado, do grande espaço brasileiro, ao invés de realizar um modelo geograficamente confinado às áreas já ocupadas”.

Daí o delineamento locacional dos pólos e dos distritos industriais regionais. Tal procedimento caracteriza, no dizer de Perroux (1967), “uma organização consciente do meio de propagação dos efeitos do pólo de desenvolvimento”. Vale dizer que essa organização consciente opera mudanças e (re)ordenamentos no plano espacial e se dá sob a orientação e o domínio do capital.⁵⁷ Nesse contexto, o processo industrial se identifica com o desenvolvimento econômico, enquanto para a sociedade como um todo a indústria nem sempre significa desenvolvimento. Isto é válido, sobretudo, para a classe trabalhadora dos países ditos periféricos.

Portanto, com o II PND evidenciam-se preocupações acerca da concentração industrial, julgada excessiva. Estas preocupações vinculam-se fundamentalmente à constatação de que já são elevadas as desconomias de urbanização, notadamente das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Julga-se, neste contexto, que a expansão econômica nestes

57 “O espaço não é mero receptáculo das coisas produzidas pelas atividades humanas. Como meio e objeto de trabalho universal que é, constitui-se como necessidade e condição prévia de toda atividade prática, econômica, logo, da manifestação da própria vida. Ele próprio constitui uma força produtiva, da qual o capital também se apodera para criar as condições gerais de sua reprodução” (MARTINS, 1999, p.25).

centros já não produziria lucros crescentes, dada a rapidez de elevação dos custos.

Tratando dessa problemática, Suzigan & Araújo (1979, p.60) afirmam:

o que parece mover o objetivo da desconcentração não são as eventuais consequências redistributivas (indesejáveis) da aglomeração, mas sim os seus efeitos sobre a eficiência do sistema, vale dizer, sobre as taxas de crescimento.

Evidenciamos tais pressupostos nos anais do 2º Encontro Nacional sobre Distritos Industriais, no qual a política nacional de desenvolvimento regional foi vista da seguinte maneira:

O estabelecimento de tal política reflete o reconhecimento de que o crescimento industrial desordenado ameaça, a longo prazo, frustrar os esforços desenvolvimentistas do País. O atual padrão e a tendência que vem se observado de congestionamento dos principais centros urbanos podem gerar a incapacidade de expandir o mercado interno a um ritmo compatível com as taxas de crescimento. (Rio de Janeiro, 1977, p.III-30)

Evidentemente, corrigir a eficiência do sistema, teoricamente associada ao tamanho das cidades e a um conjunto de características inconvenientes, além de se constituir em serviço de longo prazo e de custos altíssimos, é tarefa que recai sobre o *Estado*. Daí se torna natural, ou antes, ideológica, ampliação da importância da questão da desconcentração econômica, de forma planejada/ordenada e consubstanciada na implantação de pólos de desenvolvimento e de distritos industriais.

A ação governamental, no tocante à implementação dos pólos de desenvolvimento – tendo os distritos industriais, um papel fundamental – manifestou-se no Centro-Oeste com a criação, através da Lei Nº 5.365, de 1 de dezembro de 1967, da Superintendência para Desen-

volvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO),⁵⁸ entidade autárquica federal, vinculada ao Ministério do Interior e viabilizada pela crescente dominação da ideologia desenvolvimentista. A referida Superintendência tinha como atribuição básica promover o desenvolvimento regional, em conformidade com as diretrizes do planejamento nacional, observando, entre outras orientações:

- a) realização de programas e pesquisas e levantamentos do potencial econômico da Região, como base para a ação planejada a curto e a longo prazos;*
- b) definição dos espaços econômicos susceptíveis de desenvolvimento planejado com a fixação de pólos decrescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas;*
- c) concentração de recursos em áreas selecionadas em função do seu potencial e de sua população; (...).*⁵⁹

Tratando do que denominou “organização de um crescimento regional polarizado”, Paelinck (1977, p.174) afirma que o conhecimento dos recursos – naturais, humanos, estruturais – é um dos fatores de crescimento mais importantes:

A análise dos recursos deverá ser conduzida sistematicamente e sempre atualizada, de forma contínua. Além do seu valor como fonte de informação, para fins de planejamento, a existência da análise dos recursos representaria uma oportunidade publicitária para a região e para as empresas nela localizadas. A prospecção será organizada pelo órgão de desenvolvimento regional e confiada a uma comissão mista permanente, na qual colaborariam economistas e técnicos.

Lefebvre (1949), analisando o que denominou ilusão tecnológica

58 A sua criação implicou na extinção da Fundação Brasil Central, que fora instituída nos termos do Decreto-Lei nº 5.878/43.

59 BRASIL. Presidência da República. Lei 5.365/67. (Leis e Resoluções) *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 27, n. 205, p. 133-135, 1968.

e tecnocrática, argúi tratar-se de um reflexo da confiança ingênua na competência dos “experts”, nos relatórios dos grandes “especialistas”.⁶⁰

Nesse quadro de inventário regional e admiração das “altas competências” enquadram-se perfeitamente agências de desenvolvimento, como a CIBPU, a SUDECO, assim como as diversas secretarias estaduais de desenvolvimento econômico e as companhias de distritos industriais, que elaboraram, em diferentes momentos, numerosas e exaustivas caracterizações de áreas, recursos e potencialidades. Uma espécie de mapa da mina. Ademais, parece importante também destacar o papel atribuído aos técnicos e economistas: executam, atualizam os “mapas” e levam-nos ao encontro dos interessados (“aptos e capazes”).

Sobre a atuação da SUDECO, Abreu (2001, p.305) afirma:

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.

Assim, com o escopo de acelerar o processo de interiorização da indústria no Centro-Oeste, a SUDECO – segundo um dos seus ex-superintendentes – sistematizou no conjunto de suas ações “o objetivo estratégico da criação, na Região, de condições para que possa constituir-se em alternativa à desconcentração industrial do País”.⁶¹

Definida essa particularidade regional e as áreas previamente selecionadas, o Governo brasileiro contemplou o Centro-Oeste com uma série de programas especiais: os da SUDAM, que abrangem o Norte

60 “Admiram-se temerosamente as altas competências. Volta-se aos técnicos, deles esperam-se as soluções”. (LEFEBVRE, 1949, p.12).

61 Pina, 1982, p.81.

mato-grossense; e os coordenados pela SUDECO, além de outros de âmbito nacional como o Pró-Álcool.

Algumas das cidades-pólos, ora em análise, foram alvo de ação governamental desde a primeira metade do século XX.⁶² Foi o caso, por exemplo, de Dourados, onde o Governo Federal implantou uma Colônia Agrícola Nacional.⁶³

Todavia, é no momento em que a questão regional ganha evidência no cenário nacional, mais precisamente na última metade dos anos sessenta, que essas intervenções se multiplicam, através de diversos programas, tais como: em 1967, o CONDEPE (Programa de Desenvolvimento da Criação de Gado de Corte); em 1971, o PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste); em 1973, o PLADESCO (Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste); e já no contexto do II PND, em 1976, o PRODEGRAN (Programa Especial da Região da Grande Dourados) e o PRODEPAN (Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal).

Praticamente todos esses programas elaborados e executados pela SUDECO tiveram seu fulcro na teoria dos pólos de desenvolvimento.⁶⁴ Assim, a criação desses pólos objetivava, por um lado, fomen-

62 A identificação e análise das iniciativas e órgãos que, de maneira marcante, tiveram papel precursor na implantação sistemática do planejamento no Brasil, foi elaborada por Costa (1971).

63 “Com a criação da Colônia Federal de Dourados, em 1943, pode-se dizer que foi iniciado o ciclo da agricultura intensiva de cereais em Mato Grosso. A colonização federal obteve o melhor resultado em toda a sua história, com a experiência neste município mato-grossense”. MATO GROSSO (Estado). *Plano de desenvolvimento econômico e social*. (Governo José Fragelli, 1971-1974), s.l., s.d.

64 Camargo Júnior (BRASIL. Ministério do Interior. 1968, p.33) discursando, em sua posse como primeiro superintendente da SUDECO, afirma: “Em regiões subdesenvolvidas, como o Centro-Oeste, os recursos disponíveis são escassos e os objetivos concorrentes. É necessário, por isso, que se escalone sua aplicação atendendo às prioridades convenientes. Devem ser definidas áreas prioritárias, capazes de desenvolvimento global, para funcionarem como pólos de estruturação econômica e social do Centro-Oeste”. Portanto, é possível afirmar que, desde sua criação, as ações desta Superintendência

tar o desenvolvimento econômico de uma área e, por outro, constituir-se em alternativa para a desconcentração planejada, notadamente das metrópoles. Nos dois casos, complementares entre si, a implantação de distritos industriais nesses pólos era considerada pelos tecnoburocratas do planejamento como o principal instrumento, atuando como unidade motriz em determinada área de influência.

Sobre essa temática, releva o que afirmam Galindo & Santos (1995, p.168): “A atuação do Estado no Centro-Oeste, quer pelos investimentos em infra-estrutura econômica, quer via estímulos fiscais e financeiros, foi decisiva para a ocupação definitiva do seu território (...)”.

O próprio governo mato-grossense (1973, s.p.) reconhece:

A eliminação dos pontos de estrangulamento da economia regional, através de ambicioso programa de construção e pavimentação de rodovias-tronco, de estradas vicinais e da ampliação da capacidade energética, está causando verdadeira explosão no crescimento das atividades econômicas (...).⁶⁵

No contexto dessa avaliação, é importante frisar que os Programas Especiais “compreendem cerca de 1.000 projetos que se complementam entre si e abrangem todos os setores da organização social e econômica nas áreas-programas prioritárias”.⁶⁶

Esses programas objetivavam indistintamente racionalizar e dinamizar a economia regional. Nestes termos, a expansão do setor agropecuário, lograda com o fomento desses programas, propiciou o crescimento industrial centrado no beneficiamento dos principais produtos

estiveram sustentadas na teoria dos pólos.

65 MATO GROSSO (Estado), 1973.

66 BRASIL. Ministério do Interior. *Sudeco*: Ano 10. Brasília (DF): Sudeco, 1977, p.29.

da agricultura (soja, arroz, trigo e milho) e da pecuária (carne bovina, couros).

Evidencia-se que a contribuição desses programas federais à economia estadual consistiu na montagem de uma infra-estrutura econômica, permitindo a anexação desse “novo” espaço ao sistema produtivo nacional. Portanto, as condições – materiais e ideológicas – foram efetivamente criadas, pois, segundo Negri (1996, p.230),

na análise dos determinantes da interiorização ou da desconcentração, tanto para a periferia nacional como para o interior paulista, fica evidente o peso das decisões de política econômica ou dos investimentos produtivos a eles subordinados, realizados no bojo do II PND (...).

Fica demonstrado que a interiorização fabril no espaço centroes-tino está longe de ser um processo espontâneo, é decorrente da política de integração de regiões periféricas.

Havia um entendimento de que seria intolerável conviver com diferenciais agudos de nível de desenvolvimento, o que levou a se for-jarem estratégias de desconcentração produtiva, mediante elevados in-vestimentos públicos, em direção ao interior do País. O *Estado* brasi-leiro liderou tal iniciativa, articulando e se responsabilizando pela sua implementação, políticas que visavam integrar as regiões periféricas – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – ao ritmo intenso de crescimento do Centro-Sul.

No atual Mato Grosso do Sul, a atuação governamental concre-tiza-se espacialmente na seleção dos pólos de desenvolvimento e na implantação e administração de distritos industriais. Todas as quatro cidades definidas como pólos possuem distritos industriais, sendo que três deles (Campo Grande, Dourados e Corumbá) são administrados pelo governo estadual e o outro (Três Lagoas) pelo governo municipal.

É necessário mencionar que Três Lagoas possui dois distritos industriais, sendo o último inaugurado em 2000, numa área doada pela CESP (Companhia Energética de São Paulo).

Existe a convicção de que a industrialização é um meio válido para alcançar o desenvolvimento e, uma vez tomada a decisão política, os distritos industriais são eleitos como o mecanismo para promovê-la dentro dos moldes desejáveis.

Bredo (1966, p.81) alerta que industrializar-se rapidamente dentro de uma ordem razoável é um problema a resolver que muitos países têm diante de si; e que os governos têm que encontrar a forma de como fazê-lo. Na sua concepção, o distrito industrial é uma prática que torna viável a expansão industrial de forma ordenada.⁶⁷

Neste sentido, a Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul, em seu “Programa Agroindústria para Mato Grosso do Sul” (1984, p.77), defende que

é importante que se continue a pensar no planejamento do crescimento industrial de forma a orientar, organizar e melhor distribuir espacialmente o processo de industrialização do Estado. Este planejamento deve balizar-se pelas vocações, potencialidades e especializações de cada região.

Percebe-se aqui que essa entidade privada, além de defender a intervenção governamental na economia, claramente indica a necessidade de se priorizar a transformação de insumos regionais.

Pode-se afirmar então que a deliberada atuação governamental – eufemisticamente denominada planejamento –, com a pretensão de

67 Bredo (1966, p.86), economista do Instituto de Pesquisa de Stafort – Califórnia (EUA) acrescenta que: “Tendo em vista os benefícios sociais e privados advindos do agrupamento de indústrias através dos distritos industriais, podem ser estes usados como um instrumento de orientação no processo de industrialização”.

fazer e dirigir racionalmente a História, favorece a racionalização do sistema produtivo em conformidade com as exigências da reprodução e acumulação estabelecidas pelo setor privado.

Refletindo sobre essa problemática, mais especificamente sobre o que denominou ideologia do planejamento, Covre (1986, p.163) argumenta que, sob o monopolismo, pode-se deslindar nesta questão uma prática autoritária e desmobilizadora, se tivermos em conta que o plano tem de se antecipar às reivindicações populares. Ou seja, o plano, como um *deus ex machina*, dono da objetividade, decide sobre a vida dos cidadãos.⁶⁸

Sobre essa mesma questão, Lefebvre (1949, p.13/4) assevera:

Apesar de suas pretensões à pura objetividade, a teoria tecnocrática e diretorial tem um conteúdo político. Dissimula o sentido político do poder dos técnicos em questão, o sentido de seus esforços para penetrar no aparelho de Estado, para geri-lo constituindo para além do velho capitalismo da livre concorrência uma espécie de super-capitalismo, do qual esperam (ilusoriamente) assegurar a coerência e a conservação. A ilusão tecnocrática supõe que se considere o Estado como um simples instrumento, como um conjunto de técnicas governamentais, indiferente em si mesmo às relações sociais e superior a essas relações.

Por sua vez, Mantega (1987, p.43) afirma que o *Estado* em sua forma intervencionista é chamado a desempenhar importante função, pois “é colocado não apenas acima das classes, como também na frente delas, mostrando o caminho e tomando as medidas que levam ao desenvolvimento”.

A extensão da ação do *Estado* encarregado do crescimento econômico foi destacada por Kosminsky & Andrade (1996, p.60 e 69), em

68 “Os cidadãos não precisam se ‘preocupar’, porque o Estado tem um poder que se legitima pelo saber, que está na função de atendê-lo”. (COVRE, 1986, p.182).

trabalho que trata das relações entre o *Estado* e as classes sociais tal como discutidas por Lefebvre em sua obra *De l'État* (1976):

Quando o Estado se encarrega do crescimento, o controle burocrático se amplia e se reforça, a produção, o consumo, as empresas, o espaço, subordinam-se a uma estratégia (instituições diversas exercem o controle, a empresa torna-se instituição, a “cultura” e o saber são dominados). A gestão estatista implica também a transformação das forças populares em população de assistidos.

[E mais adiante]

O crescimento surpreendente do Estado levou a uma situação, na segunda metade do século XX, em que o Estado penetra todos os poros da sociedade, ao mesmo tempo que se erige acima dela.

Ao assumir a função de principal agente de desenvolvimento, o *Estado* encastela em seus quadros um conjunto de técnicos, coordenadores, superintendentes, enfim, “conselheiros do príncipe”, detentores por excelência de uma racionalidade instrumental a mostrar o caminho a ser seguido e principalmente a direção da utilização dos recursos.⁶⁹

A SUDECO elaborou o “convite ao investidor”, no qual objetivava oferecer informações sobre a região Centro-Oeste, fontes de recursos disponíveis e procedimentos operacionais para alocação de capital aos empresários que desejassem investir na sua área de jurisdição. Constava, inclusive, um cadastro do usu-

69 Para Martins (1999, p.27), estes técnicos planejadores alardeiam desempenhar atividade pretensamente nobre, quando se comportam do modo mais ignóbil, quer por não serem formuladores das decisões que tomam (uma vez que lhes é vedado conhecer os sentidos ou a falta deles), quer por procurarem esvaziar o conhecimento crítico ao pretenderem encerrar o pensamento no seu sistema de ação. Kosminsky & Andrade (1996, p.65), no trabalho já citado, advogam que: “A burocracia está presente nas formas mais elementares do Estado. Anterior ao Estado moderno, é entretanto, com ele que ela cresce prodigiosamente”.

ário no qual essa Superintendência, constantemente, atualizava as informações.⁷⁰ Ademais, oferecia também informações sobre todos os distritos industriais da região.⁷¹ Tal procedimento técnico era igualmente adotado pela companhia estadual de desenvolvimento (CODESUL).⁷²

O desenvolvimentismo é então colocado a serviço da manutenção do *status quo* e do fomento ao capitalismo nos países avançados, assim como nos países periféricos, desencadeando as explicações para o subdesenvolvimento e as formas de superá-lo. Foi nesse contexto que se originou a teoria dos pólos de desenvolvimento.

Na concepção de *Estado*, implícita na teoria de Perroux, faz-se presente a noção de *Estado* mediador, ao mesmo tempo em que se caracteriza como modelador de uma política territorial para o país. Perroux (1967, p.194/5) considera o *Estado* como neutro e defensor do bem comum, pois afirma que

Cada uma das formações, assim como a sua combinação, não pode ser confiada aos “automatismos”, às “espontaneidades”, aos “quase-mecanismos do mercado”. Os mercados de hoje (...) são muito imperfeitos e impuros; o seu funcionamento é inevitavelmente arbitrado (...). Ora, (...) a arbitragem é um poder que se pronuncia em nome do interesse geral, da utilidade colectiva, do bem comum.

70 BRASIL. Ministério do Interior. *Centro-Oeste*: convite ao investidor. Brasília: SUDECO, 1986.

71 Em Goiás, distritos industriais de Anápolis, de Catalão e de Itumbiara; em Mato Grosso, distritos de Cuiabá, de Rondonópolis, de Barra do Garças e de Cáceres; em Mato Grosso do Sul, distritos de Campo Grande, de Dourados, de Corumbá e de Três Lagoas; em Rondônia, distrito industrial de Porto Velho.

72 MATO GROSSO DO SUL. Companhia de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Mineração de. **Diagnóstico preliminar de oportunidades de investimento em Mato Grosso do Sul**: relatório final. Campo Grande, nov. 1980. (Convênio 178/79 SUDECO/GOV.MS).

Perroux não elaborou propriamente uma teoria do *Estado*. Ao deter-se mais nas formas de expansão das indústrias e, com base no que considera desenvolvimento/crescimento etc., propõe formas de atuação estatal. Diz ainda

O método preconizado convém aos chamados países subdesenvolvidos. (...) O conjunto da economia não se acha ainda articulado por redes de preços, fluxos, antecipações. Passa a sê-lo mediante a criação de vários pólos de crescimento que, ligados pelas vias e meios de transportes, pouco a pouco constituem a infra-estrutura da economia de mercado (PERROUX, 1967, p.165).

Como nos diz Coraggio (1974, p.52), uma das preocupações fundamentais de Perroux é conseguir o convencimento, por parte dos países periféricos, de que sua única via de desenvolvimento está dada por seu acoplamento mais firme ao mesmo sistema capitalista. Tal assertiva fica claramente demonstrada quando Perroux (1967, p.268) defende que

É pela escolha dos pontos fundamentais de crescimento e pela opção dela resultante, sobre a nova estrutura da economia nacional, que as nações modernas têm, no decurso dum período determinado, as melhores probabilidades de realizar o crescimento máximo do seu produto.

Com esses pressupostos, as diretrizes do II PND (1975/79) previam a definição e fortalecimento de pólos secundários de desenvolvimento, bem como uma política de desconcentração industrial. É nesta conjuntura histórica que Dourados, Três Lagoas e Corumbá foram escolhidos/eleitos pólos de desenvolvimento regionais.

Escolhidos os “pontos fundamentais de crescimento”, restava ainda, na visão perrouxiana, definir uma outra variável importante: optar pelas melhores probabilidades de realizar o crescimento máximo. Na realidade, optar pela industrialização.

É interessante notar que o conceito de pólo é perfeitamente substituível em quase todos os casos pelo conceito de indústria, o setor básico do desenvolvimentismo.

É neste contexto que há uma intensificação na implantação de distritos industriais pelo território nacional, entre os quais se incluem os de Dourados, Três Lagoas, Campo Grande e Corumbá. São, portanto, pólos originalmente planejados e que servem como instrumento de política governamental para atingir objetivos nacionais de desenvolvimento regional.

Evidencia-se que o *Estado* em sua forma monopolista caracteriza-se pela ativa participação na economia, e, como decorrência, há uma intensa ascensão de “eficientes” técnicos e planejadores para dirigirem racionalmente a História. Uma racionalidade, devemos acentuar, que se orienta pela lógica do capital e aciona o padrão de financiamento público na trilha na acumulação, excluindo os trabalhadores.

Fica demonstrado que a intervenção planejada e com sustentação na teoria perrouxiana não é neutra. Aliás, o próprio Perroux (1967, p.184) ilustra exemplarmente a ausência de neutralidade, quando fixa o essencial: “para elaborar um plano são precisos homens que o concebam e estabeleçam; para executar, são precisos homens que o animem e populações susceptíveis de serem animadas”.

Nesta mesma linha de raciocínio, Boisier (1974, p.14) argumenta que a estratégia da polarização é também um *processo compreensivo*, dada a necessidade de incluir os aspectos sociológicos do processo de mudanças e que, sem dúvida, a modernização de uma sociedade em desenvolvimento está muito mais vinculada às variáveis políticas que às econômicas ou técnicas. Em outras palavras, deve haver uma estrutura social favorável às mudanças.

Desta forma, há que se concordar com a assertiva de Buarque (1991, p.93) de que “o Estado age com a racionalidade de servir aos interesses dos grupos no poder e da minoria privilegiada”.

Parece que nesse caso os papéis estão nitidamente definidos: uns concebem, outros animam, e há ainda aqueles que são animados.

3.1. Instrumentos do planejamento industrial: o modelo estadual

Em Mato Grosso do Sul, a criação de uma organização administrativa e de planejamento permitiu que se operacionalizasse um “novo” modelo, contemplando todas as prerrogativas técnicas e estruturais consideradas essenciais para o seu perfeito funcionamento.⁷³ Neste contexto, a criação dessa Unidade da Federação, através da Lei Complementar Nº 31, de 11 de outubro de 1977, “permitiu a rara oportunidade de se conceber e instituir o modelo organizacional de características singulares, objetivando promover de maneira mais eficaz o desenvolvimento do Estado”.⁷⁴

De acordo com o Presidente da ANEDI (AZEVEDO, 1976, p.111), o planejamento é o único mecanismo eficiente para que se obtenha um modelo de desenvolvimento harmonioso, integrado e capaz de transformar uma economia estanque em um sistema econômico de mercado. Na concepção do referido Presidente,

faz-se necessária uma programação consciente do desenvolvimento estadual em seus aspectos de ordem social e econômica. Importância fundamental assume, por este ângulo, o estudo e a definição de áreas industriais, bem como dos organismos que detêm a primazia de serem os executores desta obra.

73 Tal aspecto foi salientado pelo então Ministro do Interior, Maurício Rangel, em sua Exposição de Motivos para a criação de Mato Grosso do Sul, a partir do desmembramento de parte do Estado de Mato Grosso: “O surgimento de um novo Estado na Federação, (...) possibilitará mais racional gestão administrativa”. *Exposição de Motivos nº 37, de 24 de agosto de 1977*. Brasília: Ministério do Interior.

74 MATO GROSSO DO SUL (Estado). **A organização administrativa de Mato Grosso do Sul e o sistema estadual de planejamento**. Campo Grande: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, 1979, s.p.

No período anterior a 1º de janeiro de 1979, data da instituição de Mato Grosso do Sul, uma equipe técnica fez um exame da macrorrealidade sul-mato-grossense e definiu uma imagem prospectiva da estrutura e funcionamento do seu sistema econômico, sociocultural e político. O passo seguinte foi a instrumentalização de uma trajetória, com a organização da máquina administrativa, coerente com a realidade examinada. De acordo com a visão dos técnicos que criaram os instrumentos do modelo estadual de administração e planejamento, o mesmo deveria: politicamente,

contemplar a filosofia da ação planejada; em termos econômicos, atuação prioritária nos setores voltados para o desenvolvimento da agropecuária, da mineração e da agroindústria; e socialmente evitar o crescimento desmesurado das cidades de maior porte, em particular da capital do Estado, e os problemas urbanos daí decorrentes.⁷⁵

Assim, na atuação da administração pública obedecer-se-ia a algumas “diretrizes gerais,” dentre as quais destacamos o que dispõe o Decreto-Lei Nº 2/79:

I - adoção do planejamento participativo e sistêmico, como método e instrumento de integração, celeridade e racionalização das ações do Governo; (...);

V - estabelecimento de medidas que assegurem elevado grau de certeza nas relações entre os setores público e privado, de modo a se evitarem oscilações econômico-financeiras que afetem a dinâmica do processo de desenvolvimento do Estado;

VI - realização de investimentos públicos indispensáveis à criação das condições infra-estruturais indutoras do maior aproveitamento das potencialidades econômicas do Estado (...);

VII - redução dos desequilíbrios econômico-sociais entre as regiões do Estado pela via da harmonização e integração de

75 Ibid., 1979, s.p.

*iniciativas de desenvolvimento entre os diferentes níveis de Governo e os setores público e privado; (...).*⁷⁶

É possível perceber que, nestas diretrizes, legalmente estabelecidas, estão contemplados vários princípios – planejamento, coordenação, desconcentração, integração, racionalização, delegação de competência, controle, dentre outros – coerentes com aqueles aplicados nacionalmente. Interessante como tais diretrizes se refletem na estrutura administrativa direta: foram criadas três Secretarias governamentais – de Planejamento e Coordenação Geral, de Desenvolvimento Econômico e de Infra-Estrutura Regional e Urbana – com o escopo de operacionalizá-las.⁷⁷ Visando ilustrar a importância atribuída a essas Secretarias (e conseqüentemente aos seus setores de atuação) mostramos (Quadro 01) as despesas do estado de Mato Grosso do Sul para o exercício de 1980, um ano após sua implantação.

Quadro 01 – Despesa do estado de Mato Grosso do Sul fixada para o exercício de 1980

Secretaria/Poder	Despesa (Cr\$)
Infra-Estrutura Regional e Urbana	2.472.455.000,00
Desenvolvimento Econômico	361.474.000,00
Planejamento e Coordenação Geral	64.355.000,00
Subtotal	2.898.284.000,00
Total geral das Secretarias	5.579.026.000,00
Total do Poder Executivo	10.718.830.000,00
Total geral das despesas	10.808.703.000,00

Fonte: Lei Nº 11, de 07 de novembro de 1979⁷⁸.

76 Decreto-Lei nº 2, de 1 de janeiro de 1979. Dispõe sobre a organização da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.

77 Além destas, foram criadas mais cinco Secretarias de Estado: de Fazenda; de Administração; de Desenvolvimento de Recursos Humanos; de Justiça e de Segurança Pública. *Decreto-Lei nº 2, de 1 de janeiro de 1979.*

78 Lei nº 11, de 07 de novembro de 1979. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul. Ano I, n. 214, Campo Grande, 07 nov. 1979, p.1.

O Quadro 01 demonstra limpidamente as áreas prioritárias de atuação governamental. Ora, do montante destinado a todas as Secretarias de Estado (Cr\$ 5.579.026,00), nada menos que 51,94% foram destinados às três pastas relacionadas ao *desenvolvimento*. Se compararmos com o total geral da despesa fixada para Mato Grosso do Sul, esse percentual atinge 26,81%.

Portanto, objetivamente se cria um aparato institucional capaz de permitir a operacionalização de um sistema estadual de planejamento e desenvolvimento. Adicionalmente, é perceptível também que praticamente todos os recursos estão concentrados no Executivo. Isso nos faz recordar que Mato Grosso do Sul foi criado como um “Estado Modelo”.

Criaram-se também outras entidades vinculadas à Secretaria de Planejamento e por ela supervisionadas: uma fundação – o Instituto de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (IDESUL) – e um Banco de Desenvolvimento Estadual (BD-SUL).⁷⁹

Na concepção de seus idealizadores, essa estrutura institucional – para o planejamento - deveria ser auxiliada de perto por grupos de investigação técnica, de consultores, assim como de bancos de desenvolvimento. Concebe-se que uma “comunicação” coordenada entre estes dispositivos e um programa de distritos industriais certamente alcançaria sucesso.⁸⁰

O IDESUL, com autonomia administrativa e financeira, era uma entidade de apoio técnico ao planejamento nos campos da pesquisa e análise econômico-social, geográfica, estatística e cartográfica. Sobre os distritos industriais, esse Instituto advogava:

79 Decreto-Lei nº 5, de 1 de janeiro de 1979. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Planejamento, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências.

80 Bredo (1966, p.87).

A criação de núcleos industriais nas regiões de Campo Grande, Corumbá, Dourados e Três Lagoas com o objetivo principal de transformar a produção agropecuária, hoje em grande parte exportada para outros Estados sem qualquer benefício, irá alterar significativamente a atual situação do setor.⁸¹

O BD-SUL, por sua vez, tinha por objetivo promover, orientar e financiar programas e projetos produtivos, de infra-estrutura e serviços, derivados de planos de fomento regionais, nacionais e internacionais.⁸²

Analizando os princípios que levaram diferentes governos a criarem Bancos de Desenvolvimento, a Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento (1979, p.5) assim se pronuncia:

Ao contribuir para a industrialização brasileira, o BNDE estimulou os Estados a criar suas próprias agências de fomento, como uma tentativa de reproduzir, a nível local, a atuação daquela instituição federal, com o objetivo de diminuir os desequilíbrios regionais, acentuados ao longo do processo de industrialização do País.

Mais que uma inspiração no desempenho do então BNDE, parece-nos que a criação de bancos estaduais (de desenvolvimento?) significa a aplicação do mesmo modelo, em um outro nível governamental. Em outras palavras, mais uma porta de acesso para o empresário garantir sua rentabilidade sem correr os riscos inerentes aos novos (e também aos antigos) empreendimentos.

O referido Banco não chegou a ser implantado e, ainda hoje, a sua criação – especificamente para o Centro-Oeste – continua na pauta

81 MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *Perfil do Estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: IDESUL, maio 1979, p.58.

82 De acordo com o Decreto-Lei nº 5, o BD-SUL foi criado com capital autorizado de 200 milhões de cruzeiros.

de reivindicações dos dirigentes políticos.⁸³ Tal reivindicação ganhou força a partir de 2009, quando o Presidente Lula sancionou o projeto de recriação da Sudeco, que fora extinta em 1991.

No bojo desse processo de planejar o desenvolvimento estadual, todavia, com objetivos claramente dirigidos ao setor industrial, foi criada a Companhia de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Mineração de Mato Grosso do Sul (CODESUL), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, à qual incumbia, dentre outras atribuições,

I – identificar e divulgar oportunidades de investimento em empreendimentos industriais (...);

II – assistir ao empresário industrial, comercial e da mineração na obtenção de financiamento e no credenciamento para efeito de incentivos fiscais; (...)

VI – planejar, implantar e administrar projetos de distritos industriais.⁸⁴

É interessante constatar que, por ocasião do 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais (Cuiabá, 1976), aprovou-se recomendação para que os governos estaduais criassem companhias de desenvolvimento para orientar e coordenar a política industrial, planejar, implantar e administrar distritos industriais. Enfim, uma entidade gestora que envolvesse, em princípio e como meta, todos os distritos industriais existentes no território estadual, desempenhando em relação a alguns – aqueles de iniciativa municipal – apenas algumas funções.

83 Vale dizer que esse desejo é antigo, pois a SUDECO elaborou em 1980 um projeto a ser submetido ao Congresso Nacional, para a criação do Banco regional, que pudesse agir simultaneamente com funções comerciais, de fomento e de assistência. Em outras palavras, exercer as funções de seu agente financeiro. BRASIL. Ministério do Interior. Banco do Centro-Oeste (BANCENTRO). Brasília: Sudeco, 1980.

84 Decreto nº 29, de 01 de janeiro de 1979. Campo Grande, 01 jan.1979.

Do ponto de vista tecnoburocrático, “uma providência indispensável ao êxito da política de distritos industriais” é o equacionamento da problemática institucional administrativa, visando não apenas criar facilidades locacionais, mas igualmente desempenhar um decisivo papel na promoção industrial – contando para isso, inclusive, com suporte financeiro. Nesse sentido, vale dizer que a CODESUL era contemplada com recursos fixados no orçamento estadual e, após 1984, também com recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento.

São órgãos que claramente indicam a ativa participação governamental no processo econômico. Trata-se de um momento de intensificação do sistema de promoção industrial, criando “agências pivôs” do processo de desenvolvimento. Esse sistema foi implantado em várias partes do Brasil desde os anos de 1960, tendo sido implementado também por iniciativas da SUDAM e da SUDENE.

As referidas agências possuem várias funções, tais como: catalogar informações precisas sobre a infra-estrutura local, incentivos fiscais e vocações produtivas; congregar técnicos treinados para a negociação; constituir-se num braço financeiro do desenvolvimento, engendrando financiamentos; criar a infra-estrutura necessária às mudanças; e dialogar com o poder público local visando obter sua cooperação no sentido de diminuir a burocracia, assim como outras benesses.

Assim, a CODESUL foi criada como um dos órgãos fundamentais do *sistema executivo para o desenvolvimento econômico*, condição que lhe propiciou um capital inicial autorizado de Cr\$ 70 milhões, *tendo por objeto a promoção do desenvolvimento industrial, comercial e de mineração*.⁸⁵

Foi, portanto, com tais objetivos que a CODESUL implantou o Distrito Industrial de Dourados; assumiu a administração do Distrito de

85 Decreto-Lei nº 9, de 01 de janeiro de 1979. Campo Grande, 01.01.79.

Campo Grande; elaborou e coordenou a implantação de projetos infra-estruturais para o Distrito Industrial de Três Lagoas e elaborou projeto para a implantação do Distrito de Corumbá. Enfim, teve uma atuação direta no processo de implantação industrial planejada no Mato Grosso do Sul, chegando inclusive a elaborar um regulamento dos distritos industriais, *a fim de deter os instrumentos básicos de controle do processo administrativo*.⁸⁶

Da mesma forma, elaborou diversos estudos de oportunidades de investimentos em Mato Grosso do Sul, os quais eram normalmente apresentados nos simpósios nacionais sobre desenvolvimento industrial, coordenados pela ANEDI.⁸⁷ Vale dizer que essa entidade foi a organizadora do 7º Encontro Nacional de Distritos Industriais, realizado em Campo Grande, no ano de 1982.⁸⁸

Criada em 1979, a CODESUL esteve vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico até maio de 1981, momento em que pas-

86 MATO GROSSO DO SUL. Governo de. *Mensagem à Assembléia Legislativa apresentada pelo Governador Pedro Pedrossian por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos de 1982*. Campo Grande, 1982, p.67.

87 A ANEDI (Associação Nacional de Desenvolvimento Industrial), “como instituição nacional que congrega em torno de si todos os órgãos dos Estados brasileiros ligados ao sistema de indústria e de comércio, (...) possibilita aos que integram esse sistema, a oportunidade de, reunindo-se em congressos, em seminários, em encontros (...) uma vez por ano, o Encontro Nacional, a oportunidade de conhecermos as diversas realidades desse imenso Brasil”. José Maria G. Viana. Presidente da ANEDI. In: 7º ENCONTRO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Campo Grande, 29 / set. – 01/out.1982, p.67.

88 Tais Encontros contavam com a participação de técnicos, superintendentes, secretários de governo, ministros e governadores. No caso específico de Campo Grande, os objetivos eram: 1) *analisar os instrumentos básicos responsáveis pelo equacionamento do desenvolvimento industrial integrado, com vistas a um equilíbrio da economia brasileira*; 2) *desenvolver técnicas em tratamento de efluentes para distritos industriais*; 3) (...); 4) *perspectivas de industrialização da região Centro-Oeste, com vistas a sua integração no desenvolvimento das demais regiões*; 5) *A ANEDI, sua experiência e perspectivas de contribuição para o desenvolvimento industrial integrado*. ANEDI, op. cit., 1982, p.17.

sou a vincular-se à recém-criada Secretaria de Indústria e Comércio.⁸⁹ Portanto, apenas uma mudança formal, mas que, por outro lado, explicita a vontade política de buscar a industrialização.

Em 1990, a referida Companhia de Desenvolvimento entrou em processo de liquidação judicial, isto é, foi autorizada a sua extinção.⁹⁰ Posteriormente, em 1991 suspendeu-se a sua liquidação e a CODESUL teve alterada a sua denominação, passando a chamar-se Companhia de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul (CODEMS), permanecendo vinculada à Secretaria de Estado de Turismo, Indústria e Comércio.⁹¹

Em mensagem à Assembléia Legislativa, o então governador Pedro Pedrossian pontifica com a reorganização da estrutura administrativa estadual: *pretendo dotar o Estado de um corpo administrativo ágil, moderno e eficiente*. Nesse sentido, argumenta que planejou a reorganização considerando os campos social, econômico e institucional. Especificamente, em termos econômicos, asseverou que

89 O Governador Harry Amorim Costa, nomeado por Geisel, foi “derrubado”, assumindo o cargo Marcelo Miranda Soares. O novo governador desmembrou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico em Secretarias: de Indústria e Comércio; da Agricultura e Pecuária; e do Meio Ambiente. Lei nº 218, de 06 de maio de 1981. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, nº 581, Campo Grande, 07 maio 81, p.3. Sobre essa instabilidade política: “Os quatro primeiros anos de implantação do Estado foram marcados pela mudança de governantes conforme os interesses das oligarquias locais e por determinação do então Presidente Ernesto Geisel, sendo nomeados Harry Amorim Costa, em janeiro de 1979; Marcelo Miranda, em julho de 1979, e Pedro Pedrossian, em outubro de 1980. O primeiro governador eleito foi Wilson Barbosa Martins, em 1982, com a posse em janeiro de 1983”. MATHIAS. Estado comemora 23 anos de criação. *Folha do Povo*. Campo Grande, 11.10.00 (Suplemento, p.2).

90 Art. 24 - Fica o Poder Executivo autorizado a extinguir os seguintes órgãos: I - Companhia de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Mineração – CODESUL. Lei nº 1.035, de 28 de fevereiro de 1990. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, nº 2.756, Campo Grande, 01.03.90, p.6.

91 Art. 64 da Lei nº 1.140, de 07 de maio de 1991. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*. ano XIII, nº 3046, Campo Grande, 08 maio 1991.

é dever do Estado: a eliminação dos desequilíbrios regionais no território estadual, mediante adoção de programas microrregionais com essa finalidade; (...); o desenvolvimento de medidas tendentes a fortalecer e ampliar o setor industrial e o de serviços da economia, mediante a concessão de facilidades de crédito e atrativos financeiros às iniciativas locais e externas; a ampliação da infra-estrutura de transporte, energia, telecomunicações e saneamento, bem como a adoção de medidas capazes de resguardar os investimentos feitos nesses setores; (...).⁹²

Reestruturada, a Companhia de Desenvolvimento teve nesse mesmo ano aprovado o seu orçamento, com despesas fixadas em Cr\$ 151.529.000,00 (Cento e cinquenta e um milhões e quinhentos e vinte e nove mil cruzeiros).⁹³ Portanto, uma empresa estatal que estava em processo de liquidação judicial/extinção é reativada, evidenciando, por um lado, que o planejamento industrial continua presente nas diretrizes governamentais⁹⁴ e, por outro, que tais entidades se prestam também como “cabide de empregos”, isto é, com a mudança de governador (de Marcelo Miranda para Pedrossian), torna-se necessário acomodar seus “técnicos/colaboradores.”

De qualquer modo, para a CODEMS a prioridade em relação aos distritos industriais, continua sendo

92 MATO GROSSO DO SUL. Governo do Estado de. **Mensagem/GOV-MS/Nº 012/91**. Campo Grande, 15 de março de 1991. Gabinete do Governador Pedro Pedrossian, p.3.

93 Lei nº 1.206, de 07 de outubro de 1991. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, ano XIII, nº 3153, Campo Grande 08 out. 1991.

94 Art. 31. O Poder Executivo adotará o planejamento como técnica de aceleração deliberada do desenvolvimento econômico e social do Estado como instrumento de integração de iniciativa, aumento de racionalidade nos processos de decisão, de alocação de recursos, de combate às formas de desperdício, do paralelismo e distorções regionais. Lei 1.140, de 07 de maio de 1991.

dotar as áreas industriais do Estado com a infra-estrutura necessária de asfalto, galerias de águas pluviais, se possível pensar numa estação de tratamento de efluentes em comum como o que ocorre no Distrito Industrial de Anápolis, em Goiás.⁹⁵

Por um lado, o contexto político e econômico no qual atuava a CODESUL era diferente daquele experimentado pela CODEMS. A primeira, além dos recursos do Tesouro estadual, contava com verbas do governo federal, previstas nos programas nacionais de desenvolvimento, assim como especialmente dos recursos injetados imediatamente após a criação de Mato Grosso do Sul.⁹⁶ Enfim, a CODESUL, ao ser criada simultaneamente com a implantação de Mato Grosso do Sul (1979), fazia parte de uma estratégia política que visava, dentre outras coisas, ajudar na sobrevivência de um modelo de gestão político-administrativa que o regime militar queria manter.

O “Estado Modelo” que o regime militar havia idealizado para Mato Grosso do Sul, como paradigma para uma possível redivisão territorial do País e como laboratório de novas experiências de gestão pública, (...). Era o chamado tecnocratismo, avaliado por alguns estudiosos como opção política do regime militar, (...).⁹⁷

95 SILVA, Eduardo Marcos da, Diretor de desenvolvimento industrial. *Entrevista*, 15 jun. 2000.

96 Referimo-nos ao Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (PROSUL) previsto na Lei Complementar nº 31, de 11.10.77, que criou o estado de Mato Grosso do Sul. Em tal lei consta: Art. 38 - O Poder Executivo Federal instituirá, a partir de 1979, programas especiais de desenvolvimento para os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com duração de 10 anos, propiciando apoio financeiro aos governos dos dois Estados, inclusive quanto a despesas correntes. Sobre o PROSUL, consultar Abreu (2001).

97 A criação: MS, projeto de uma nova geopolítica. *Folha do Povo*. Campo Grande, 11 out 2000, p.4.

O próprio governador indicado pelo presidente Geisel para Mato Grosso do Sul, Harry Amorim Costa, era um técnico do Departamento Nacional de Obras e Saneamento.

Tanto a CODESUL como sua sucessora, a CODEMS, prestavam apoio técnico ao Conselho de Desenvolvimento Industrial/MS, através de emissão de pareceres técnicos e análise de projetos de viabilidade econômico-financeira; verificação de locais de instalação de estabelecimentos industriais, bem como vistorias em geral, elaborando relatórios ou laudos técnicos específicos sobre empreendimentos industriais incentivados.

No bojo desse processo, em outubro de 2000, o então governador José Orcírio Miranda dos Santos (1999/02) empreendeu uma reorganização administrativa pela qual a CODEMS foi extinta, sendo que seu espólio foi assumido pela Empresa de Gestão de Pessoal e Patrimônio de Mato Grosso do Sul.⁹⁸

Essa reorganização implicou numa estrutura que comporta, dentre outras, a Secretaria de Produção (SEPROD);⁹⁹ a Secretaria de Habitação e Infra-Estrutura e a Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Trabalho, além do Instituto de Estudos e Planejamento (IPLAN/MS) e a Agência Executiva de Empreendimentos que absorveu as atribuições da antiga Secretaria de Obras. Relacionada diretamente ao desenvolvimento industrial, a SEPROD tem dentre suas atribuições:

planejar, organizar e controlar os programas e projetos de implantação das políticas públicas de apoio, fomento e desenvolvimento dos setores econômicos do Estado;

98 Reorganização: veja como fica a Administração Indireta. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2000.

99 A SEPROD, logo ao iniciar a gestão do governador André Pucinelli (2007), foi transformada em SEPROTUR – Secretaria de Desenvolvimento Agrário, de Produção, de Indústria, de Comércio e de Turismo.

*orientar a iniciativa privada sobre as diretrizes da política econômico-financeira e de incentivos fiscais do Estado (...);
promover o desenvolvimento do setor industrial (...);
estimular o desenvolvimento ordenado de empreendimentos produtivos no Estado;
(...).*¹⁰⁰

Quanto à assessoria técnica que as companhias de desenvolvimento (inicialmente CODESUL e depois a CODEMS) prestavam ao Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI/MS), boa parte de seus técnicos/diretores continuaram lotados na SEPROD (depois SEPROTUR) e ainda hoje desempenham tal atividade, porém, sem o escudo da Companhia.

Posteriormente, em maio de 2002 foi instituída, através do Decreto nº 10.763/-02, a Subsecretaria Especial de Logística e Transportes (SELTRA-MS), isto é, uma subsecretaria especial para tratar de logística, transportes e integração econômica:

A criação de uma Pasta específica leva em conta, segundo o governador, a necessidade de assegurar infra-estrutura e condições para a expansão econômica, através da exploração das potencialidades econômicas e promoção do intercâmbio comercial com novos mercados.¹⁰¹

Segundo Kurz (1998, p.140),

a globalização acarreta uma nova contradição estrutural entre o mercado e o Estado. De fato, por meio da internacionalização do estoque monetário, o capital foge ao controle estatal e diminui as

100 Secretaria de Estado de Produção. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2001.

101 Anunciada Subsecretaria para integração física e econômica. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2002.

receitas públicas. Por outro lado, o capital globalizado depende mais do que nunca de uma infra-estrutura funcional (portos e aeroportos, estradas, sistemas de transporte e comunicação, escolas, universidades etc), que, como antes, deve ser organizada por iniciativa estatal. A globalização, podemos concluir, tira do poder do Estado os meios financeiros imprescindíveis para o próprio desenvolvimento da globalização.

Ainda sobre essa questão, com a crise do *Welfare State*, ou seja, o ataque aos gastos sociais públicos, Oliveira, F. (1998, p.46) entende que

a direita não propõe o desmantelamento total da função do fundo público (...). O que ela propõe é a destruição da regulação institucional com a supressão das alteridades entre os sujeitos sócio-econômico-políticos. (...) Não se retirou o fundo público como fundo geral para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico; não se retirou o Estado como comprador quase oligopsônico da indústria armamentista; sequer se retiraram os andaimes da relação do fundo público com a estrutura de rendas e salários. Apesar de toda a retórica, as políticas thatcherista e reaganiana continuam a seguir os passos, de forma tatibitate, de uma política keynesiana em sentido amplo.

No caso de Mato Grosso do Sul, mesmo sendo um governo com o *slogan* “Governo Popular”, percebemos, ao analisar sua estrutura organizacional, que ele permaneceu preso à lógica do capital, evidentemente preservando uma relação própria e diferenciada do fundo público com a estrutura de salários, a correção de desigualdades e dos elevados índices de pobreza. Sobre essa questão, eis o que diz o próprio Governador José Orcírio Miranda dos Santos:

Ao mesmo tempo em que lançamos programas sociais, executamos obras físicas, porque pensamos o Estado como indutor do desenvolvimento. O governo vai ampliar os investimentos em obras que assegurem infra-estrutura, dentro do conceito de que

a expansão da economia é fundamental para assegurar melhoria da qualidade de vida da população.¹⁰²

Portanto, não se desmonta o suporte do fundo público à acumulação do capital, pois, como assevera Oliveira (1998, p.46), “essa relação estrutural não pode ser desfeita, à condição de completa anulação da possibilidade de reprodução ampliada do capital”. É no âmbito desse processo que as leis de incentivos fiscais são discutidas, aprovadas, aplicadas e legitimadas, sendo que, no caso de Mato Grosso do Sul, essa relação estrutural já era prevista desde a primeira Constituição Estadual, promulgada por ocasião de sua implantação em 1979:

*Art. 145 - O Estado promoverá o desenvolvimento industrial e estimulará, de modo especial, na forma que a lei estabelecer, instalação de indústrias básicas em seu território.*¹⁰³

Esse pressuposto de promoção do desenvolvimento industrial implicou em estabelecer, via Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul, a diretriz do planejamento, conforme enunciado em epígrafe no início deste Capítulo.

3.2. As leis de incentivos à industrialização

Além da participação direta na execução de programas especiais de desenvolvimento e da criação de áreas industriais planejadas nas cidades-pólos, os sucessivos governos sul-mato-grossenses participaram indiretamente do processo industrial com uma série de leis e decre-

102 Leia entrevista com o Governador Zeca sobre desenvolvimento. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2001.

103 MATO GROSSO DO SUL. Assembléia Legislativa do Estado de. *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, 1979.

tos, que concedem incentivos tributários aos empresários relocizados, instalados ou que pretendem se instalar em seu território. Apesar de sua primeira lei de incentivos ter sido aprovada em 1984, constatamos que bem antes as indústrias já gozavam de tal benefício.

Referimo-nos à Lei nº 341/82, que dispõe acerca da concessão de favores fiscais.¹⁰⁴ Sobre o montante de isenções fiscais concedido é importante destacar que renúncia fiscal, ou seja, os incentivos fiscais concedidos aos diversos setores da economia sul-mato-grossense são elevados.

Citamos alguns exemplos:

Em 2003 a Lei de Diretrizes Orçamentárias previa uma renúncia fiscal de Mato Grosso do Sul correspondente a R\$ 608,3 milhões, ou seja, 27,5% da receita bruta prevista para o mesmo ano.¹⁰⁵

Em 2004, a renúncia fiscal foi de R\$ 832 milhões. Em 2005, foi projetada em R\$ 937,5 milhões; e em 2007 o montante foi de R\$ 1,175 bilhão.

Já em 2008, no Governo de Mato Grosso do Sul a previsão de renúncia foi de R\$ 1.250.289.441,00 (um bilhão, duzentos e cinquenta milhões, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e um reais). Este montante representa quase 20% da receita total do Orçamen-

104 Art. 3º - Ficam cancelados, arquivando-se definitivamente os respectivos processos administrativos ou judiciais, ou débitos de valor originário igual ou inferior a vinte mil cruzeiros (Cr\$ 20.000,00): I - de qualquer natureza, inscrito como Dívida Ativa do Estado até 31 de dezembro de 1981; II - Concernentes ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (...), a Taxas, a Contribuição de Melhorias e as Multas de qualquer natureza, constituídas até 31 de dezembro de 1981 (...). Lei nº 341, de 07 de junho de 1982. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, nº 848, Campo Grande, 08 jun. 1982, p.13.

105 “São 112 benefícios diferentes, que visam basicamente atrair indústrias na guerra fiscal com outros Estados, gerar mais empregos e até mesmo atender famílias carentes em programas sociais”. MS abre mão de R\$ 608 milhões em impostos. Disponível em: <www.correiodoestado.com.br>. Acesso em: 18 jun. 2002.

to-Geral do Estado estimada para 2008, que é de R\$ 6.525.908.300,00 (seis bilhões, quinhentos e vinte e cinco milhões, novecentos e oito mil e trezentos reais). O maior valor será em decorrência da isenção de produtos primários destinados à exportação, como soja, que totalizará R\$ 394,8 milhões. Em segundo lugar está carne bovina e bufalina, com R\$ 240,5 milhões. Em terceiro lugar ficará o incentivo fiscal concedido pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), no valor de R\$ 155,5 milhões.

De acordo com a lei, a renúncia fiscal compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam ao tratamento diferenciado.

O discurso governamental e também empresarial é de justificativa à concessão dos incentivos fiscais, a partir do discurso de geração de empregos. Todavia, a definição da política – nesse caso, industrial – é a resultante das contradições de classes no interior da própria ossatura material do Estado. Em outros termos os setores mais poderosos, na correlação de forças se beneficiam dos incentivos, largamente utilizados através do padrão de financiamento público.

A guerra fiscal travada entre os diferentes estados brasileiros para atrair investimentos custa R\$ 25 bilhões por ano, segundo levantamento feito pelo Ministério da Fazenda, em 2006.

Isto faz parte da verdadeira “guerra fiscal” que se estabeleceu entre as Unidades da Federação. Ao refletir sobre essa “guerra”, Arbix (2000, p.245) argumenta que,

tendo em vista as novas características de produção e de tecnologia, é pouco provável que essas empresas irão gerar o dinamismo econômico esperado. Certamente trarão benefícios às novas regiões, mas em condições incertas sobre a dimensão e o timing de seu retorno, além de impacto negativo no emprego em áreas de industrialização mais antigas.

Sobre as políticas de subsídios e o protecionismo – um dos níveis da atividade estatal – Kurz (1998, p.101) advoga que o Socialismo foi apenas o caso especial e extremado de uma tendência geral da política de subsídios e de monopólio do comércio exterior, que assumiu grandes proporções também nos países ocidentais-capitalistas. Assim,

Do bloqueio continental de Napoleão Bonaparte até o famigerado bloqueio econômico (...) dos EUA, encontramos, em todo o Ocidente, todas as formas imagináveis dessa atividade empresarial indireta do Estado ou dessa “falsificação do mercado.”

Portanto, para Kurz (1998, p.102):

Trata-se, aqui, da contradição interna do próprio sistema moderno de produção de mercadorias, que se reproduz em níveis cada vez mais elevados: quanto mais total for o mercado, tanto mais total será o Estado; quanto maior a economia de mercadorias e de dinheiro, tanto maiores serão os custos anteriores, os custos secundários e os custos subsequentes do sistema e tanto maior serão também a atividade e a demanda financeira do Estado.¹⁰⁶

Concordamos com o referido autor e, como exemplo dessa contradição, encontramos em um relatório técnico do 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais (Cuiabá, 1976, p.272) uma recomendação à criação, em cada Unidade da Federação, de um Fundo de Desenvolvimento Industrial, a fim de assegurar a autonomia financeira das companhias de distritos industriais. Tal recomendação foi seguida à risca em Mato Grosso do Sul, onde, na primeira legislação de incentivo fiscal à industrialização (Art. 6º, parágrafo 3º, Lei 444/84), foi criado um Fundo

106 Esse autor (1998, p.102) complementa ainda: “Em todos os países, a quota do Estado equivale hoje, em média, a cerca de 50% do produto social bruto e, em todo o mundo, mais da metade da população depende direta ou indiretamente da economia estatal”.

destinado à implantação e manutenção de infra-estrutura dos distritos industriais, projetos industriais, manutenção de bancos de informações etc.

Posteriormente, na reestruturação da política de desenvolvimento da atividade industrial de Mato Grosso do Sul, consubstanciada na Lei 701/87, o referido Fundo é mantido, porém, com a denominação de Fundo de Planejamento e Desenvolvimento Industrial (F-PDI).¹⁰⁷ Se, por um lado, esse Fundo nunca foi operacionalizado, isto é, regulamentado, por outro, isso não significa inoperância, pois constatamos que em 1989, através de instrumento legal, foi aberto um crédito especial, no orçamento anual, equivalente a NCz\$ 2.182.000,00, destinado ao atendimento de suas despesas.¹⁰⁸

Ademais, na discussão da lei de incentivos, atualmente em vigor, segundo a Superintendência de Apoio ao Empreendedor: “A equipe de reformulação considerou o índice de 8% elevado”.¹⁰⁹ Daí sua redução para 2% na legislação vigente. Portanto, esse Fundo, criado em 1984,

deveria ter sido capitalizado com parcela de 8% do imposto recolhido pelas empresas incentivadas, mas que acabou sendo usado para outros fins. Durante todos esses (...) anos de existência do Fundo os recursos não chegaram ao FDI [Fundo de Desenvolvimento Industrial] e acabaram sendo desviados pelo Governo para manter a máquina administrativa.¹¹⁰

107 De acordo com o Art. 6º da Lei 701/87, 8% do imposto incidente sobre o ICMS da indústria beneficiada e efetivamente recolhido aos cofres da receita estadual, será destinado à operacionalização desse Fundo.

108 Lei nº 915, de 11 de abril de 1989. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, ano XI, nº 2.536. Campo Grande, 12 abr. 1989, p.1.

109 Nova lei prevê regressividade de incentivos. *Gazeta Mercantil/MS*, ano III, nº 583, 07 fev. 2001.

110 FDI sai do papel. *Correio do Estado*. Campo Grande, ano 48, nº 14.486, 2001, p.7. Segundo a mesma fonte, tais recursos giram, nos dias que correm, em torno de Cr\$ 300 mil por mês.

No interior desse processo de constante atuação governamental, incentivando a atividade industrial, contando com as deliberações do CDI/MS e a garantia de recursos exclusivamente destinados à industrialização, constatamos que o governo estadual tentou implementar algumas mudanças. Criou em 12 de setembro de 2000 o Conselho Estadual de Gestão das Políticas de Desenvolvimento Sustentável (COGEDES)¹¹¹ com o objetivo de, enquanto Conselho Deliberativo, “agilizar as ações, eliminando etapas que atrapalhavam as decisões, e evitando a dispersão em diversas áreas”. Dentre outras, compete ao COGEDES:

I - definir os programas e os projetos prioritários a serem implementados, a curto e médio prazos, para promover o desenvolvimento sustentável de Mato Grosso do Sul (...);

II - deliberar sobre destinação orçamentária para a implementação de políticas de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul; (...);

V - deliberar sobre os benefícios e incentivos fiscais, (...) requeridos ao Estado para o fomento de atividades produtivas (...);

VI - articular e discutir com a sociedade e seus agentes produtivos, as prioridades para o desenvolvimento do Estado, (...);

VII - fomentar a realização de estudos, pesquisas e avaliações de resultados das políticas de governo e, quando necessário, propor mudanças e inovações nos instrumentos das políticas vigentes.¹¹²

Este Conselho seria presidido pelo Governador e conta com a participação de mais onze componentes, sendo nove Secretários de Estado, o reitor da Universidade Estadual e um membro de livre escolha do Governador. Com tal composição, intenta-se, segundo o governo,

111 Decreto nº 10.055, de 12 de setembro de 2000. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, nº 5.347, Campo Grande, 13 set. 2000.

112 Art. 2º do Decreto nº 10.055, de 12 de setembro de 2000.

“que o Conselho tenha articulação com órgãos executores e padronize a implementação das políticas públicas”.¹¹³

O então governador José Orcírio definiu o COGEDES como um mecanismo importante de divisão do poder: “Acho que isto é uma mudança do papel da autoridade: socializar a responsabilidade”.¹¹⁴

Com a instalação do COGEDES, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI/MS), criado em 1984, passaria a se chamar Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e iria continuar avaliando os processos relativos à industrialização, mas perdendo o caráter deliberativo, assumindo funções consultivas. Sobre essa proposta de mudança, assim se manifestou o então presidente da FIEMS: “Um retrocesso, porque existe um plano do governador de fazer modificações no Conselho de Desenvolvimento Industrial, nós tomamos uma posição contrária, o governador voltou atrás”.¹¹⁵

O Conselho Regional de Economia também se manifestou contrário a modificações no CDI/MS, alegando que sua atual composição é mais democrática.¹¹⁶ Nas palavras do seu presidente, Paulo Ponzini: “Pelo que podemos observar, a sociedade não quer que se modifique o CDI, porque ele (o Conselho) tem demonstrado todo o sucesso que este governo tem obtido na captação de empresas”.¹¹⁷

113 Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2000.

114 Governo cria Conselho e empossa os membros. *O Progresso*, nº 8.077, ano 50, Dourados, p.5.

115 Alfredo Fernandes, presidente da FIEMS. *Entrevista* concedida em 12 dez. 2000.

116 Zeca atende reivindicação sobre o CDI. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2001. De acordo com a Lei nº 1.239/91, o CDI é composto por 3 representantes das Secretarias de Estado (Indústria, Fazenda e Planejamento); 3 representantes de Federações Patronais (Indústria, Comércio e Agricultura); e 3 representantes das Federações de Trabalhadores (Indústria, Comércio e Agricultura). Vale dizer que a SEMA tem direito a indicar um representante, que fará parte do Conselho na qualidade de membro consultivo, sem direito a voto.

117 Zeca atende reivindicação do Corecon sobre o CDI. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2001.

Resta saber qual é a concepção de sociedade do referido presidente, porque o que está implícito é que, com o caráter deliberativo do CDI/MS, várias empresas de consultorias (contabilistas, economistas e administradores) prestam serviços aos industriais, elaborando os processos que são submetidos à aprovação do Conselho. Portanto, muito mais um interesse da corporação do que efetivamente da sociedade.

De qualquer modo, o CDI/MS, criado originalmente como órgão encarregado de estabelecer a política estadual de desenvolvimento industrial e fixar as normas para a concessão de benefícios fiscais previstos em lei,¹¹⁸ historicamente tem-se restringido a julgar os processos relativos à concessão fiscal. Ademais, é importante ressaltar que qualquer transformação no CDI/MS implicará uma emenda na Constituição Estadual.¹¹⁹

Nesse sentido, junto com a promulgação da lei de incentivos fiscais (Lei 093/2001, denominada MS EMPREENDEDOR), o governo apresentou, em meados de junho de 2001, uma Proposta de Emenda Constitucional que redefine as atribuições do CDI/MS, “que perde parte do seu poder de decisão, assumindo quase que apenas a função consultiva e propositiva. Além disso, o governador passa a ter prerrogativa de demitir qualquer um de seus conselheiros (independente de terem ou não concluído mandato)”.¹²⁰

118 Lei nº 440, de 21 de março de 1984. Cria o Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso do Sul e concede os incentivos que menciona.

119 Art. 151 - A concessão, a suspensão, a revisão ou a revogação de incentivos e benefícios fiscais estaduais, que se darão por lei, serão propostos pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado, integrado por 09 membros, nomeados pelo Governador (...), com mandato de dois anos, depois de aprovada a escolha pela Assembleia Legislativa, vedada a recondução (...). Sobre uma possível alteração constitucional, Alfredo Fernandes – presidente da FIEMS, afirmou: “Nossa grande preocupação é que, com a alteração do Artigo, haja perda dos incentivos e consequentemente evasão de indústrias que estão buscando implantar-se no Estado”. *Mudanças podem afetar setor industrial*. Disponível em: <www.correiadoestado.com.br>. Acesso em: 11 mar. 2001.

120 Legislação lista as atividades que vão ficar sem benefício. *Correio do Estado*, ano

Portanto, a proposta esvazia as funções deliberativas do CDI/MS e dá poderes ao Governador para isentar em até 83,25% do ICMS os projetos que avalie como de maior interesse estratégico para a economia estadual, além de conceder à Secretaria de Receita e Controle autonomia para criar mecanismos fiscais que garantam competitividade às empresas locais ameaçadas pela concorrência de outras Unidades da Federação.

O argumento do governo para incorporar o CDI/MS ao COGEDS seria atender em um só Conselho todos os setores que buscam incentivos fiscais. Contudo, na concepção dos industriais e órgãos de consultoria privada, a decisão seria negativa para o setor. O governo tentou agir, inclusive, no sentido de reduzir a renúncia fiscal e aumentar a arrecadação de impostos, mas, pressionado pela FIEMS e pelo CORECON, recuou, mantendo as atribuições do CDI/MS e sancionando uma nova legislação de incentivo à industrialização, agora denominada MS EMPREENDEDOR.

3.3. MS EMPREENDEDOR: características básicas

Nos debates que antecederam a aprovação dessa lei de incentivos fiscais, o então Secretário de Produção argumentava:

Incentivar a industrialização do Estado é uma das metas prioritárias da Secretaria da Produção e para isso precisamos de uma lei ágil, moderna, adaptada à nossa realidade regional e às novas necessidades do empresariado, incentivando investimentos e gerando empregos.¹²¹

48, nº 14.486, Campo Grande, 18 jun. 2001, p.7.

121 Kohl debate nova lei de incentivos fiscais. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 31 jan. 2001.

Com tais pressupostos, o Plano de Desenvolvimento Industrial (PDI/MS), elaborado pela Secretaria de Estado da Produção,

traz como pedra angular a preocupação com o homem como o centro gravitacional, tratando do seu relacionamento com as riquezas disponíveis e de sua transformação, de tal forma a promover o desenvolvimento sustentável alicerçado nos princípios de justiça e inserção social com equilíbrio ambiental.¹²²

Esse objetivo foi elaborado após o governo estadual constatar que:

- 1. (...) o custo social pago pela falta de sinergia e planejamento é muito alto, aí estão os problemas em que vivem grande parte dos Estados do Norte e Nordeste do País, que têm como características comuns, sérios problemas de concentração de renda e de miseráveis concentrados nas grandes cidades.*
- 2. Nosso Estado ainda está em tempo de evitar ou minimizar esses problemas, razão pela qual o Governo deve priorizar e propor um Plano visando o desenvolvimento econômico equilibrado (...) para de tal sorte, conseguirmos um desenvolvimento holístico integrado que nos permita acesso ao desenvolvimento em bases sustentáveis e com equidade social. (...).*
- 3. (...).*¹²³

Feitas essas constatações e estabelecidos os princípios, segundo o discurso governamental, o direcionamento da sua política industrial deverá promover o desenvolvimento levando em consideração as particularidades de Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, priorizou-se:

a) A consolidação das cadeias produtivas e seus elos (...), promovendo o desenvolvimento de indústrias chamadas de “motrizes” que exercem grandes forças a jusante e a montante de seu processo de produção; são grandes consumidoras de matérias-

122 Plano de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <www.seprodes.gov.ms.br>.

123 Ibid.

primas básicas de origem local. Favorecer também o desenvolvimento daquelas fornecedoras de insumos ao setor primário e ao próprio setor industrial de transformação final, as chamadas de “movidas”;

b) O apoio ao desenvolvimento da indústria da Construção Civil, grande consumidora de minerais não-metálicos (...) e de grande importância na absorção de mão-de-obra local;

c) O estímulo à instalação de indústrias intensivas em consumo de matérias-primas regionais, (...), baseados em processos produtivos modernos e com base no consumo de energéticos como gás natural, álcool e eletricidade;

d) A ênfase para aquelas indústrias de base tecnológica de ponta, que apresentem baixa agressividade ao meio ambiente, (...);

e) Criar condições para promover o estímulo à pesquisa e desenvolvimento entre universidades e empresas visando a inovação tecnológica e difusão desta tecnologia;

f) Favorecer o acesso a canais de informação tecnológica de ponta por parte do setor produtivo local, (...);

g) Identificar, atrair e apoiar aqueles setores difusores e geradores de inovação e progresso técnico;

h) Favorecer, fortalecer e difundir a cultura pela qualidade e a produtividade, (...).¹²⁴

Desse modo, passaram em primeira análise a serem priorizadas pelo PDI/MS as seguintes cadeias de produção: processamento do couro; bovino de corte; avícola de corte; suinocultura de corte; madeira e mobiliário; processamento do mel; processamento da soja; vestuário (inclui fiação e tecelagem); processamento de frutas; beneficiamento da erva-mate; processamento de mandioca; beneficiamento do leite e derivados; processamento de pescado; cerâmica; açúcar e álcool e extração mineral.

O resultado desse Plano refletiu – na concepção governamental – o entendimento consensual de todos os segmentos sociais diretamente envolvidos na atividade industrial (empresários, trabalhadores, consul-

124 Ibid.

tores e órgãos públicos e privados). Foram estabelecidos seis Programas, a partir dos quais serão acionados os instrumentos de política respectivos: setor cerâmico; processamento da mandioca; processamento de couro; setor têxtil; silvicultura e setor minero-siderúrgico.¹²⁵

Com tais pressupostos, atualmente vigora em Mato Grosso do Sul o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda (MS EMPREENDEDOR), sancionado pelo Governo Estadual, através da Lei Complementar nº 093, de 05 de novembro de 2001, e que comporta os seguintes objetivos:

I - a instalação de novas empresas e a ampliação, modernização, reativação ou relocação das existentes, especialmente no sentido da interiorização dos empreendimentos econômicos produtivos e do aproveitamento das potencialidades econômicas regionais (...);

II - a transformação de produtos primários em produtos industrializados, (...);

III - a diversificação das bases produtiva e circulatória de bens e serviços, (...);

IV - melhoria aferível das condições de trabalho dos operários, inclusive com a implantação de cursos profissionalizantes pelas empresas ou em parcerias com estas;

V - a ampliação ou, no mínimo, a manutenção dos postos de trabalho;

VI - o estímulo à parceria ou à troca de informações entre empresas e universidades (...);

VII - o fornecimento dos meios ao seu alcance para que as empresas locais possam tornar-se competitivas no mercado, tendo em vista, dentre outras causas, os benefícios ou incentivos (...), inclusive as reduções indiretas da carga tributária, atribuídos

125 As demais cadeias de produção que se vinculam a outras atividades produtivas não contempladas nos programas acima contam com Programas de Governo que podem ser adaptados e/ou estendidos ao setor industrial, a exemplo do leite, da piscicultura, da fruticultura, da avicultura, dentre outros, que já foram definidos no Plano de Desenvolvimento da Agricultura.

*por outras Unidades da Federação às suas empresas, (...);
VIII - estímulo e fomento à instalação e desenvolvimento das
micro e pequenas instalados no Estado (...).*¹²⁶

Portanto, além daqueles objetivos tradicionalmente contemplados nas políticas industriais anteriores, constatamos nesta a inserção da problemática das condições de trabalho dos operários, assim como a preocupação com a possível perda de competitividade, decorrente da “guerra fiscal”. Ademais, outro objetivo presente no MS EMPREENDEDOR é “o estímulo aos empreendimentos econômicos produtivos (...) tecnologicamente avançados, que possam dar efetiva competitividade às empresas situadas no Estado de Mato Grosso do Sul”. (Parágrafo único, Art. 2º).

Assim, dois aspectos nos chamam a atenção: primeiro, mesmo declarando que não entrará na “guerra fiscal”¹²⁷, o governo efetivamente assume postura “beligerante”¹²⁸; segundo, a questão competitividade é ideológica.

Vale dizer também que os benefícios previstos no Programa MS EMPREENDEDOR podem alcançar os casos de comercialização de bens em grande escala, “desde que o empreendimento econômico produtivo propicie, efetivamente, a instalação ou ampliação de **pólos re-**

126 Art. 2º, Lei complementar nº 093/01. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, nº 5.627, 06 nov.01.

127 Estado deve ficar fora da guerra fiscal, diz secretário. Disponível em: <www.gazetamercantil.com.br/ms>. Acesso em: 27 mar. 2001.

128 Tanto que no art. 14 consta que gozarão de “benefícios adicionais ou especiais” os empreendimentos produtivos de relevantes interesses econômico, social ou fiscal de Mato Grosso do Sul. Mais claramente será reduzida a base de cálculo do ICMS: “nas operações em que, por decorrência da conjuntura de mercado ou por tratamento fiscal amplamente favorecido dispensado por outras Unidades da Federação às suas empresas, seja necessário dar competitividade às empresas locais (...) ou manter estas economicamente saudáveis, principalmente quanto à manutenção dos empregos”.

gionais de desenvolvimento mercantil ou de prestação de serviços”¹²⁹.

Assim, nesse novo programa de fomento industrial para Mato Grosso do Sul, continuam presentes os pressupostos da teoria perrouxiana.

Sobre os empreendimentos beneficiários, ficou legalmente estabelecida (art. 4º) a prioridade para aquele:

I - pioneiro ou inovador na economia local, capaz de gerar novas oportunidades mercadológicas e desencadear o surgimento de outras unidades produtivas, localizado preferencialmente no interior do Estado e que fabrique ou venha a fabricar produto sem similar no mercado local (...);

II - que promova o processamento (...) da matéria-prima preferentemente local, (...);

III - que utilize: (...) processo tecnológico-industrial mais avançado (...);

IV - que adote: tecnologia intensiva de mão-de-obra industrial (...); programas de qualificação profissional (...); gestão ambiental, (...);

V - em que sua implantação contrate obras civis (...) e serviços com empresas deste Estado;

VI - capaz de gerar excedentes exportáveis (...); (...).

Mais uma vez, evidenciamos uma relação desses instrumentos previstos no programa governamental de fomento industrial com os pressupostos da teoria dos pólos de desenvolvimento: a importância atribuída à chamada indústria motriz. Um outro aspecto que igualmente merece consideração foi a relevância atribuída à exportação. Nesse sentido, constatamos uma certa similaridade entre a política estadual e aquela estabelecida nacionalmente pelo então Presidente FHC.

No que diz respeito ao percentual e prazo de fruição dos incentivos previstos no MS EMPREENDEDOR, consta no seu art. 8º que o

129 Parágrafo único do Art. 3º.

CDI/MS deve propô-los, observando o percentual de até 67% do ICMS devido, pelo prazo de até 05 anos, podendo ser prorrogado por até igual período.¹³⁰ Quanto aos fatores de avaliação que deverão ser observados pelo CDI/MS, além daqueles previstos no Art. 4º (citação anterior), deverá ser dada **preferência** à instalação de unidades produtivas em:

- I - municípios do interior (...) com escassa ou nenhuma industrialização de produtos, ou oferta de empregos (...);*
- II - zonas periféricas das maiores cidades do Estado, nos casos de micro, pequenos e médios empreendimentos (...);*
- III - núcleos industriais específicos nos demais casos, exceto na hipótese em que a instalação em outro local seja efetivamente mais adequada ou vantajosa, sem interferência negativa no meio ambiente ou no bem-estar da população circunvizinha da unidade industrial.*¹³¹

Nesses fatores de avaliação dos empreendimentos, o CDI/MS poderá conceder pontuação positiva ou negativa. Todavia, fica substanciada uma “preferência pela interiorização da atividade industrial” que, aliás, fora prevista na Lei anterior (1.239/91). Nas palavras do presidente do CDI/MS: “Nossa proposta é desconcentrar o desenvolvimento, não criar bolsões isolados de progresso”.¹³²

130 Além desses, o MS EMPREENDEDOR prevê *benefícios adicionais ou especiais aos empreendimentos produtivos de relevantes interesses econômico, social ou fiscal do Estado*. Tais benefícios podem ser: dispensa de cobrança do ICMS incidente sobre a importação, do exterior do País, de bens destinados ao ativo fixo da empresa e, de aquisições, em outras Unidades da Federação, de bens, na modalidade de diferencial de alíquotas; redução da base de cálculo do ICMS, dentre outros. Veja-se Art. 14, da Lei 093/2001. Portanto, além de promover mudanças na legislação de incentivos, o documento sintetiza numa única lei uma série de mecanismos de incentivos dispersos em várias normas anteriores.

131 Art. 9º, Lei Complementar nº 093, de 05 nov. 2001.

132 Muda lei de incentivos industriais. *Correio do Estado*, nº 14.486, Campo Grande, 18 jun. 2001, p.7.

Salientamos que o termo “preferência” - previsto em lei (art.9º) - não impede que as unidades industriais situadas nas cidades-pólos sejam contempladas, normalmente, com os benefícios previstos em lei. É verdade que o governo tentou implantar um processo de desconcentração, mas é igualmente verdadeiro que houve reação política, principalmente dos representantes da cidade de Três Lagoas – o prefeito e o então senador Ramez Tebet (PMDB) – forçando o governo a rever sua posição e deixar a questão apenas em caráter indicativo. Em outras palavras, a Assembléia Legislativa rejeitou a proposta.

Por fim, vale dizer que efetivamente o processo de desenvolvimento industrial em Mato Grosso do Sul é efetivamente concentrado nas quatro cidades-pólos (Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas). Para exemplificar, no período entre 1999 e 2002, de um total de R\$ 551 milhões investidos no setor, 90% destes recursos concentraram-se em cerca de dez municípios – 20% só em Campo Grande, assim como a quase totalidade dos empregos gerados.¹³³

Entretanto, é oportuno afirmar que *mais que um mal já identificado*, conforme pronunciamento do Secretário Estadual de Planejamento,¹³⁴ essa concentração espacial das atividades econômicas é, nos termos apontados por Smith (1988, p.217), um processo próprio e *uma necessidade central* do sistema capitalista de produção.

Da mesma forma, uma outra preocupação que reaparece é aquela relativa a priorizar os empreendimentos localizados nos distritos industriais (art. 9º - inciso III), que também fora contemplada na primeira legislação de incentivos fiscais de Mato Grosso do Sul (Nº 440/84), tendo sido ignorada nesse interregno. Os empreendimentos localizados e/ou

133 Estado tem crescimento concentrado. *Correio do Estado*. Campo Grande, 30 jun. 2002, p.6.

134 Política de incentivos fiscais pode ser a solução. *Correio do Estado*, Campo Grande, 30 jun. 2002, p.7.

projetados para os pólos de desenvolvimento continuarão incentivados, mas serão contemplados com um índice menor de isenção, isto é, até 67% do ICMS. Nesses pólos, a prioridade é conceder incentivos totais para as indústrias de pequeno porte projetadas para as suas periferias. Não se desconhece, entretanto que, em função do porte do empreendimento e do poder de pressão exercido por industriais e políticos, tal índice de isenção poderá chegar ao teto máximo.

Criou-se também o Fundo Estadual de Apoio à Industrialização (FAI-MS), em substituição ao Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado (FDI), instituído pela Lei Nº 1.239/91.¹³⁵ O FAI-MS é vinculado à Secretaria de Estado da Produção, incumbida de sua administração e responsável pela gestão de seus recursos¹³⁶ que devem ser destinados (Art. 26) dentre outras operações à “implantação e manutenção da infra-estrutura necessária à instalação (...) de unidades produtivas: em Municípios com escassa ou nenhuma concentração industrial (...); preferencialmente em áreas ou distritos industriais administrados pelo poder público”.

Essa preocupação em priorizar a aplicação de recursos desse Fundo em distritos industriais reaparece nessa lei (nº 093/01), uma vez que na anterior (nº 1.239/91) estava praticamente ausente, e era presença *obrigatória*, segundo os pressupostos da Lei 701/87.

Enfim, constatamos que a industrialização, enquanto sinônimo de desenvolvimento, permanece como política e prática governamental,

135 Este Fundo foi criado originalmente na primeira lei de incentivos industriais de Mato Grosso do Sul (Lei nº 444/84), oportunidade em que foi denominado Fundo de Apoio à Industrialização. Posteriormente, com a Lei nº 701/87, passou a denominar-se Fundo de Planejamento e Desenvolvimento Industrial; em 1991, recebeu outra denominação e agora com a Lei nº 093/01, volta à denominação original.

136 Os recursos do FAI-MS são procedentes das indústrias beneficiadas ou incentivadas com vínculo ao ICMS, que devem recolher o valor correspondente a 2% do montante fruído no período de apuração do imposto. (Art. 27, da Lei 093/01).

evidenciando que, apesar dos discursos predominantes de “retirada do *Estado*”, percebemos que nas ações o fundo público continua presente, como pressuposto do capital.

Segundo o então Governador José Orcírio Miranda dos Santos,

A cada dia, mais indústrias manifestam interesse de instalarem-se aqui. O Governo oferece todo o apoio que os empresários necessitam, com uma política confiável de incentivos, que contempla cadeias produtivas. (...) Os que vivem em Mato Grosso do Sul experimentam o gosto da prosperidade, embalados pelo desenvolvimento.¹³⁷

No tocante a financiamentos disponíveis em Mato Grosso do Sul, além das linhas próprias do BNDES, os empresários contam também com o apoio creditício do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), “que atende à boa parte dos investimentos necessários, com prazos e juros diferenciados das demais linhas de mercado”.¹³⁸ Segundo o então presidente do CDI/MS:

Mato Grosso do Sul tem uma linha de financiamento altamente atrativa, com recurso substancial, juros compatíveis a qualquer mercado (...), além de um prazo extenso para pagamento, através do Fundo de Financiamentos do Centro-Oeste (FCO).¹³⁹

137 MATO GROSSO DO SUL. Governador José Orcírio Miranda dos Santos. A terra de oportunidades. *Empreendimentos que se destacam em Mato Grosso do Sul*, v.1, Campo Grande, mar. 2002.

138 Incentivos estaduais/Incentivos fiscais. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 11 maio 2000. Com relação ao FCO, acreditamos que essa linha de financiamento comporta uma pesquisa específica, inclusive para analisar os seus relatórios anuais, enfim, os seus propósitos, resultados e perspectivas.

139 Incentivos fiscais promovem investimentos para MS, diz Kohl. Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 02 maio 2001.

O FCO foi criado em 1989, sendo administrado pelo Banco do Brasil, todavia o perfil dos beneficiários e os setores que devem ser preferencialmente assistidos, em cada ano, são estabelecidos em cada Unidade da Federação do Centro-Oeste por um Conselho Estadual de Investimentos Financiáveis pelo Fundo. No caso de Mato Grosso do Sul, os empreendimentos priorizados são aqueles estabelecidos no Programa de Desenvolvimento Industrial.¹⁴⁰

Fica demonstrado que o fundo público participa ativamente do processo de industrialização em Mato Grosso do Sul, portanto, não se trata de uma industrialização espontânea. Aliás, tal constatação não é uma particularidade nessa Unidade da Federação.

O que queremos mostrar é que o *Estado* continua intervindo no processo econômico e produzindo mudanças espaciais, evidenciando, como demonstra Oliveira (1998, p.56):

Não há, portanto, um tamanho ótimo de Estado, nem máximo, nem mínimo. Essa discussão soaria bizantina se não fosse evidentemente ideológica, pois o que a famosa ampliação das funções do Estado revela “intervenção” na doutrinação liberal, subordinação ao capital na doutrinação marxista ortodoxa, é um extravasamento das esferas privadas, das relações privadas, para uma esfera pública não-burguesa que, por variadas razões, tomou freqüentemente a forma estatal.

140 Disponível em: <www.seprodes.ms.gov.br>. Acesso em: 06 maio 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, S. **Planejamento governamental: a Sudeco no espaço mato-grossense** - contexto, propósitos e contradições. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, 2001.
- ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. 4. ed. São Paulo: Grijalbo, 1977a.
- ANDRADE, T. B. Distrito industrial e o planejamento regional. **Caderno de Geografia (3)**. Belo Horizonte: UFMG, v.2, n. 3, jul. 92, p.57-65.
- ARBIX, G. Política industrial e o *laissez-faire* na guerra fiscal. In: RATTNER, H. (Org.). **Brasil no liminar do século XXI**. São Paulo: Edusp, 2000, p.243-268.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO. Desenvolvimento e desconcentração da economia. In: II SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. Rio de Janeiro, 1979
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ANEDI). **Subsídios para uma política industrial: a questão do equilíbrio espacial na economia brasileira**, 1980.
- AZEVEDO, S. C. Política de promoção industrial e implantação de áreas industriais: a ação da ANEDI. In: 1º SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DISTRITOS INDUSTRIAIS, 1976, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá, Governo do Estado de Mato Grosso, 1976, p.111-115.
- BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- BOISIER, S. Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado. In: ILPES/ILDIS. **Planificación regional y urbana en América Latina**. México: Siglo Veintiuno, 1974.
- BOUDEVILLE, J. R. _____. Desenvolvimento polarizado e planejamento regional Trad. Patrice C. Willaume. **Boletim Geográfico**, 32, Rio de Janeiro: IBGE, nov./dez. 1973, p. 5-15.

_____. **Aménagement du territoire et polarization.** Paris: M.~Th. Génin, 1972.

BRASIL. Ministério do Interior. **II Plano Nacional de Desenvolvimento:** programa de ação do governo para a Região Centro- Oeste - 1975/1979. Brasília: Sudeco, jun. 1975.

_____. Ministério do Interior. **Banco do Centro-Oeste (BANCENTRO).** Brasília : Sudeco, 1980.

_____. Ministério do Interior. **Centro-oeste:** convite ao investidor. Brasília: SUDECO, 1986.

_____. Ministério do Interior. **Crédito, financiamentos e incentivos fiscais.** Brasília: Sudeco, nov.1981.

_____. Ministério do Interior. **Integração** - discursos e conferências: posse do Superintendente da Sudeco. Rio de Janeiro: Gabinete do Ministro, 1968.

_____. Ministério do Interior. **Sudeco:** ano 10. Brasília (DF): Sudeco, 1977, p. 29.

_____. Presidência da República. Lei nº 5.365/67 (Leis e Resoluções). **Boletim Geográfico.** v. 27, n.205. Rio de Janeiro: IBGE, p. 133-135, jul./ago.1968.

_____. República Federativa. **II Plano Nacional de Desenvolvimento:** 1975-1979. Brasília: IBGE, 1974.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista:** a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BREDO, W. Distritos industriais – tecnologia social para o desenvolvimento econômico. Trad. H. J. Cole. In: FAUUSP/CPEU. **Textos sobre planejamento de áreas industriais.** São Paulo, 1966.

BRUNA, G. C. (Org.). **Questões de organização do espaço regional.** São Paulo (SP): Nobel/Edusp, 1983.

BUARQUE, C. **O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CARVALHO, P. F. **O planejamento na instância política da luta de classes:** análise do plano para a metrópole recifense. Tese (Doutorado), Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1992.

CASTELLS, M. Espacio industrial y ordenación del territorio: la formación del complejo industrial-portuario de Dunkerque. In: _____. **Sociologie de l'espace industriel.** Paris: Anthropos, 1975, p. 152 -211.

CASTORIADIS, C. Reflexões sobre o “desenvolvimento” e a “racionalidade”. In: _____. **As encruzilhadas do labirinto/2:** os domínios do homem. Trad. José O. A. Marques. São Paulo: Paz e Terra, 1987, p.135-158.

CHAUÍ, M. S. **Cultura e democracia.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

CORAGGIO, J. L. Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. In: ILPES/ILDIS. **Planificación regional y urbana en América Latina.** México: Siglo Veintiuno, 1974.

_____. Polarización, desarrollo e integración. In: KUKLINSKI, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales.** Trad. Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 49-68.

COSTA, J. G. **Planejamento governamental:** a experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COVRE, M. L. M. **A fala dos homens:** análise do pensamento tecnocrático. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DREIER, J. C. (Org.). **Aliança para o progresso:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

DREIFUSS, R. A. **1964:** a conquista do Estado. Petrópolis: Vozes, 1981.

EVANS, P. **A trílice aliança.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (FIEMS). **Programa Agroindústria para Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 1984.

FUNES, J. C. **La ciudad la región para el desarrollo.** Caracas: Comisión de Administración Pública, 1972.

GALINDO, O.; SANTOS, V. M. Centro-Oeste: evolução recente da economia regional. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. **Desigualdades regionais de desenvolvimento**. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995, p.157-194.

GILBERT, A. Pólos de crescimento: a solução instantânea para os problemas regionais. In: **Boletim Geográfico**, v. 33, n. 240. Rio de Janeiro: IBGE, p. 5-16, mai./jun. 1974.

HANSEM, N. M. Teoria dos pólos de desenvolvimento em um contexto regional. In: FAISSOL, S. (Org.). **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

HIGGINS, B. Existen los polos de desarrollo? In: KUKLINSKI, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales**. Trad. Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p.32-8.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX**. Trad. Santarrita, M. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo : Brasiliense, 1989.

_____. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

KLAASSEN, L. H. Pólos de crescimento: perspectiva econômica. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar-Minter, 1977, p. 209-33.

KOSMINKY, E.T.; ANDRADE, M. M. O Estado e as classes sociais. In: MARTINS, J. S. (Org.). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 51-70.

KUKLINSKI, A. Pôles de croissance et centres de croissance en matière de politique et de planification régionale. In: KUKLINSKI et al. **Pôles de développement regional**. Paris: Dunod, 1970, p.11-15.

KURZ, R. **Os últimos combates**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

LASUEN, J. R. Generalização em torno da noção de pólo de crescimento. Trad. Patrice. C. F. X. W. **Boletim Geográfico**, v. 33, n. 238. Rio de Janeiro: IBGE, p. 18-35, jan./fev.1974.

LEAL, E. V. Conferência. In: 1º SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DIREITOS INDUSTRIAIS, 1976, Cuiabá. **Anais...** Governo do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 1976, p.96-109.

LEFEBVRE, H. As condições sociais da industrialização. Trad. M. M. Andrade. In: GURVITCH, G. (Org.). **Industrialisation et technocratie**. Paris: Armand Colin, 1949, p.1-18.

_____. Estado do crescimento. Crescimento do Estado. Trad. M. M. Andrade. In: _____. **De l'État, tome I**. Paris: UGE, mimeo, col. 10-18, 1976, p.1-4.

_____. Les ideologies de la croissance. In: _____. **La survie du capitalism: la re-reproduction des rapports de production**. Paris: Anthropos, 1972, p.141-167.

LENCIONE, S. A mudança do discurso desenvolvimentista face a crise da economia a falência das políticas de desenvolvimento regional. In: III ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Águas de São Pedro, 1989. **Anais...** Águas de São Pedro, 1989, v. 1.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. Trad. Manoel Seabra. São Paulo: Nobel, 1988.

LODDER, C.; MATA, M. **Desenvolvimento regional, polarização e desconcentração espacial**. In: Desenvolvimento e desconcentração da economia. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento, 1979.

MAIMON, D., BAER, W.; GEIGER, P. P. O impacto regional das políticas econômicas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. v. 3, n. 39, Rio de Janeiro: IBGE, p. 3-53, jul./set. 1977.

MANTEGA, G. **Economia política brasileira**. 4. ed. São Paulo: Pólis, 1987.

MANTEGA, G. Estado e crise no Brasil. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: SEADE, v. 2, n. 2, p. 24-26, jan/mar. 1988.

MARTINS, S. Crítica à economia política do espaço. In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A.; SEABRA, O. C. L. **O espaço no fim de século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999.

MASSUKADO, C. M. Considerações acerca da gênese e estruturação das grandes disparidades regionais no Brasil. In: **Orientação**. São Paulo: IG, p. 19-28, 1986.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **A organização administrativa de Mato Grosso do Sul e o sistema estadual de planejamento**. Campo Grande: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, 1979, s.p.

_____. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Assembléia Legislativa do Estado, 1979.

_____. **Desenvolvimento industrial e comercial de Mato Grosso do Sul: programas e metas/80**. Campo Grande: Codesul, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 1979.

_____. **Diagnóstico preliminar de oportunidades de investimento em Mato Grosso do Sul: relatório final**. Campo Grande: Companhia de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Mineração de Mato Grosso do Sul, nov. 1980. (Convênio 178/79 SUDECO/GOV.MS).

_____. Governador José Orcírio Miranda dos Santos. **A terra de oportunidades**. In: Empreendimentos que se destacam em Mato Grosso do Sul. Campo Grande, v. 1, mar. 2002.

_____. **Mensagem à Assembléia Legislativa apresentada pelo governador Pedro Pedrossian por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos de 1982**. Campo Grande: Governo do Estado, 1982, p.67.

_____. **Mensagem/GOV-MS/Nº 012/91**. Campo Grande: Governo do Estado. Gabinete do Governador Pedro Pedrossian, 15 mar. 1991, p.3.

_____. **Perfil do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: IDESUL, Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, maio 1979, p.58.

MATO GROSSO (Estado). **O impacto dos programas federais em Mato Grosso**. Cuiabá: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, 1973.

_____. **Plano de desenvolvimento econômico e social**. S.l. Secretaria de Governo e Coordenação Econômica. Gov. José Fragelli 1971-1974. S.d.

OLIVEIRA, A. U. O modo capitalista de pensar e suas “soluções desenvolvimentistas” para os desequilíbrios regionais no Brasil: reflexões iniciais. **Revista de Departamento de Geografia**. São Paulo: USP/FFLCH, v. 3, p. 21-36, 1984.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAELINCK, J. A teoria do desenvolvimento regional polarizado. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar/Minter, 1977, p. 157-194.

PEDRÃO, F. Los polos de desarrollo como alternativa de política en los países latinoamericanos. In: ILPES/ILDIS. **Planificación regional y urbana en América Latina**. México: Siglo Veintiuno, 1974.

PENOUIL, M. Más allá de las estrategias del desarrollo polarizado: el crecimiento generalizado. In: KUKLINSKI, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales**. Trad. Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p.17-31.

PEREIRA, R. M. et al. Estudos básicos para a definição de pólos de desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. v. 1, n. 29, Rio de Janeiro: IBGE, p. 82-101, jan./mar.1967.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Trad. José L. Freitas. Lisboa: Moraes, 1967.

PINA, R. P. **O papel da Sudeco na industrialização do Centro-Oeste**. In: VII ENCONTRO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, Campo Grande, 1982. Campo Grande: ANEDI, 1982, p. 81.

PONTES, B. M. S. A estratégia de desenvolvimento no II PND: a estratégia industrial. **Revista de Geografia**. n. 2, São Paulo, p. 77-81, 1983.

Rio de Janeiro. II ENCONTRO NACIONAL SOBRE DISTRITOS INDUSTRIAIS. Rio de Janeiro: Codin, 1977.

SANTOS, M. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.

SOUZA, A. O. **Distrito Industrial de Dourados: intenções, resultados e perspectivas**. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1995.

_____. **A estratégia dos distritos industriais como instrumento de desenvolvimento regional e sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul**. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SUZIGAN, W.; ARAÚJO, A. B. Política industrial, regionalização e financiamento do desenvolvimento. In: **Desenvolvimento e desconcentração da economia**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento, 1979.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A. V. Historical experience of industrial policy in Brazil. In : _____ . **Industrial policy in Brazil**. Campinas : Ed. Unicamp, 1997, p. 31-48.

TEBET, R. (Senador). **Mato Grosso do Sul: 20 anos**. Brasília (DF): Senado Federal, 1997, Discurso.

TINBERGEN, J. **Desenvolvimento programado**. Trad. Moura Filho; H. P. & Nogueira, N. P. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

UNITED NATIONS. **Industrial estates: policies, planos and progress – a comparative analysis of international experience**. New York, 1966.

VIVACQUA, A. T. Fontes e condições de financiamento aos distritos industriais - recursos do Governo Federal. In: 1º SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DISTRITOS INDUSTRIAIS, 1976, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá, 1976, p.122-26.

JORNAIS

A criação: MS, projeto de uma nova geopolítica. **Folha do Povo**. Campo Grande, 11 out. 2000, p.4.

Balanço anual da Paraíba. **Gazeta Mercantil**. ano II, n. 2, ago. 2000.

Deputados de MT aprovam LDO. **Gazeta Mercantil**. ano III, n. 675, 23 e 24 jun. 2001.

Estado deve ficar fora da guerra fiscal, diz secretário. 27 mar. 2001. Disponível em: <www.gazetamercantil.com.br/ms>.

Estado tem crescimento concentrado” **Correio do Estado**. Campo Grande, 30 jun. 2002, p.6.

FDI sai do papel. **Correio do Estado**. Campo Grande, ano 48, n. 14.486, 18 fev. 2001, p.7.

Legislação lista as atividades que vão ficar sem benefício. **Correio do Estado**. Campo Grande, ano 48, n. 14.486, 18 jun. 2001, p.7.

Mato Grosso/Mato Grosso do Sul: Balanço anual 2000. **Gazeta Mercantil**. Ano III, nº 3, nov. 2000.

Muda lei de incentivos industriais” In: **Correio do Estado**. Campo Grande, nº 14.486, 18 jun. 2001, p.7.

Nova lei prevê regressividade de incentivos. **Gazeta Mercantil/MS**. Ano III, nº 583, 07 fev. 2001.

Plano de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <www.seprodes.gov.ms.br>.

Política de incentivos fiscais pode ser a solução. **Correio do Estado**. Campo Grande, 30 jun. 2002, p.7.

Zeca do PT anuncia reforma profunda. **Folha do Povo**. Campo Grande, ano II, n. 604, 18 out. 2000, p.3.

Fisco Estadual: renúncia fiscal custa R\$ 360 mi ao ano. **Folha do Povo**. Campo Grande, ano I, n. 126, 28 jun. 1999, p.4.

Governo cria Conselho e empossa os membros. **O Progresso**. Dourados, ano 50, n. 8.077, p.5.

Estado comemora 23 anos de criação. **Folha do Povo**. Campo Grande, 11 out. 2000. Suplemento, p.2.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

Decreto n. 10.055, de 12 de setembro de 2000. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, n. 5.347, 13 set. 2000.

Decreto n. 29, de 01 de janeiro de 1979. Campo Grande, 1979.

Decreto-Lei n. 5, de 1 de janeiro de 1979. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Planejamento, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências. Campo Grande, 1979.

Decreto-Lei n. 9, de 01 de janeiro de 1979. Campo Grande, 1979.

Lei n. 1.140, de 07 de maio de 1991. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, ano XIII, n. 3046, 08 maio 1991.

Lei Complementar nº 093/2001. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, n. 5.627, 06 nov. 2001.

Lei n. 1.035, de 28 de fevereiro de 1990. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, n. 2.756, 01 mar. 1990, p.6.

Lei n. 1.206, de 07 de outubro de 1991. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, ano XIII, nº 3153, 08 out. 1991.

Lei n. 11, de 07 de novembro de 1979. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, ano I, n. 214, 07 nov. 1979, p.1.

Lei n. 218, de 06 de maio de 1981. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, n. 581, 07 maio 1981, p.3.

Lei n. 341, de 07 de junho de 1982. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, n. 848, 08 jun. 1982, p.13.

Lei n. 440, de 21 de março de 1984.

Lei n. 915, de 11 de abril de 1989. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, ano XI, n. 2.536. 12 abril 1989, p.1.