

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS**

**CAIO CEZAR PEDROLLO MACHADO**

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE  
DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO 2008-2015**

**DOURADOS  
2018**

CAIO CEZAR PEDROLLO MACHADO

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE  
DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO 2008-2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados como requisito de aprovação no curso de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Kirchof de Brum.

DOURADOS  
2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

M149e Machado, Caio Cezar Pedrollo

ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DE  
MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO 2008-2015 / Caio Cezar Pedrollo

Machado -- Dourados: UFGD, 2018.

134f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Adriana Kirchof de Brum

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) - Faculdade de  
Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Estado. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Desenvolvimento Regional. 4.  
Plano Plurianual. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.**



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR CAIO CEZAR PEDROLLO MACHADO, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "INTERDISCIPLINAR".

Aos seis dias do mês de junho de dois mil e dezoito, às 14 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO 2008-2015" apresentada pelo mestrando CAIO CEZAR PEDROLLO MACHADO, do Programa de Pós-Graduação em FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof.<sup>a</sup> Dra. Adriana Kirchof de Brum /UFGD-PPG-FDH (presidente/orientadora), Prof.<sup>a</sup> Dra. Lisandra Pereira Lamoso - UFGD (membro titular), Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira - UFMS (membro titular). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer o candidato e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado APROVADO, fazendo jus ao título de MESTRE EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 18 de maio de 2018.

Prof.<sup>a</sup> Dra. Adriana Kirchof de Brum (UFGD-PPG-FDH) [Assinatura]

Prof.<sup>a</sup> Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD) [Assinatura]

Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira (UFMS) [Assinatura]

ATA HOMOLOGADA EM: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFGD.

Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa  
Assinatura e Carimbo

Ao meu filho Gregório Rafael, meu único motivo para seguir adiante.  
Ao meu avô Caio Dario (in memoriam), precursor de quase tudo o que  
penso hoje.  
À minha mãe Eleni e minha avó Alda, pela trajetória.

*Senhoras e senhores senadores, ao votar hoje esse projeto de admissibilidade [de impeachment], deixarão suas digitais no livro da história política de uma injustiça que grita. Serão sempre golpistas da Constituição. Por isso encaminho o voto não!*  
(Gleisi Hoffmann)

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal da Grande Dourados, pública, gratuita e de qualidade. À todos que permitiram e trabalham por sua existência e funcionamento.

À Faculdade de Direito e Relações Internacionais e ao programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, nas pessoas envolvidas, pela oportunidade de cursar um Mestrado em uma região distante de grandes centros acadêmicos.

À FUNDECT-MS, pela bolsa que me permitiu realizar com muito mais tranquilidade a pesquisa e a escrita dessa dissertação.

À minha orientadora, professora Adriana Kirchof de Brum, que me ajudou desde a reformulação do pré-projeto para a conquista da bolsa, me deixando livre para expor o que eu penso sobre o meu tema, me tratando muito cordialmente apesar de meus atrasos. Me orientou de forma objetiva, me tranquilizou em alguns momentos e me incentivou em outros. Sou muito grato pela tranquilidade e discrição no processo.

Ao Daniel Masser Frainer, da SEMADE-MS, que me orientou no uso dos bancos de dados virtuais dos governos estadual e federal, dos quais extraí os dados que preencheram a pesquisa, sem os quais teria sido muito mais difícil avançar no trabalho.

À minha avó Alda, minha mãe, minha irmã Sarah, de um jeito ou de outro apoiadoras desse sonho e orgulhosas em alguma medida do que realizei até aqui, e principalmente pelo apoio material ao longo desses vinte e oito anos de existência e estudos incessantes.

À minha namorada, Ruth Carolina Estigarribia, que perdeu bons momentos da minha convivência para essa dissertação e que cobrou meu foco para que a escrevesse.

A todos aqueles que me incentivam na trajetória para a docência de nível superior, que apoiam o que penso, que admiram meus escassos feitos.

Obrigado à todos.

## RESUMO

PEDROLLO-MACHADO, Caio Cezar. **Estado e Desenvolvimento Econômico: uma análise de Mato Grosso do Sul no período 2008-2015**. 2018. - f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.

Este trabalho trata do desenvolvimento econômico e sobre como o Estado pode promovê-lo através de intervenções na economia regional, especificamente em Mato Grosso do Sul, através de estratégias estabelecidas nos planos plurianuais da série histórica temática. Também caracteriza o desenvolvimento econômico com base em um referencial teórico estruturalista e institucionalista. Justifica-se a escolha do tema e a proposta de pesquisa em razão da perenidade do debate sobre o quanto o Estado é capaz de fomentar transformações nas estruturas produtivas, nos fluxos de renda, na formação de capital para que a sociedade alcance índices progressivos de aumento da renda e do consumo. Além disso, a observação de que o desenvolvimento regional depende de políticas e estratégias para ocorrer. O objetivo geral deste trabalho é analisar as características do crescimento econômico de Mato Grosso do Sul entre 2008 e 2015 a partir do setor mais dinâmico do período, a indústria; também buscou-se nos planos plurianuais para os anos de 2008 a 2015, as estratégias direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico regional em Mato Grosso do Sul. De forma específica, objetiva-se identificar os principais indicadores da atividade econômica por microrregião, a fim de verificar qual o grau de complexidade e sofisticação das estruturas produtivas. A metodologia é baseada tanto em uma análise qualitativa, mensurando a importância da participação do Estado na formulação de políticas para o desenvolvimento, bem como quantitativas, a partir da análise de dados oficiais da economia regional, do ponto de vista do referencial teórico adotado.

**Palavras-chave:** Estado. Desenvolvimento Econômico. Desenvolvimento Regional. Plano Plurianual.

## ABSTRACT

PEDROLLO-MACHADO, Caio Cezar. **Estado e Desenvolvimento Econômico: uma análise de Mato Grosso do Sul no período 2008-2015**. 2018. - f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.

This work deals with economic development and how the State can promote it through interventions in the regional economy, specifically in Mato Grosso do Sul, through strategies established in the multi-annual plans of the thematic historical series. It also characterizes economic development based on a structuralist and institutionalist theoretical framework. The choice of the theme and the research proposal are justified because of the perenniality of the debate about how much the state is capable of fomenting transformations in productive structures, income flows, capital formation so that the society reaches progressive rates of increase income and consumption. In addition, the observation that regional development depends on policies and strategies to occur. The general objective of this work is to analyze the characteristics of the economic growth of Mato Grosso do Sul between 2008 and 2015 from the most dynamic sector of the period, industry; the strategies aimed at the promotion of regional economic development in Mato Grosso do Sul were also sought in the multiannual plans for the years 2008 to 2015. Specifically, it aims to identify the main indicators of economic activity by micro-region, in order to to verify the degree of complexity and sophistication of the productive structures. The methodology is based both on a qualitative analysis, measuring the importance of state participation in the formulation of policies for development, as well as quantitative, from the analysis of official data of the regional economy, from the point of view of the theoretical framework adopted.

**Keywords:** State. Economic development. Regional development. Plurianual Plan.

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Mapa - Microrregiões de Mato Grosso do Sul. ....	73
<b>Figura 2</b> - Gráfico - Evolução do PIB per capita Estadual e das Microrregiões do Estado de Mato Grosso do Sul .....	74
<b>Figura 3</b> - Organograma - Índice de Competitivade Estadual ICE-F.....	80
<b>Figura 4</b> - Gráfico - Estabelecimentos industriais de Mato Grosso do Sul. ....	88
<b>Figura 5</b> - Gráfico - Estabelecimentos industriais por número de funcionários em Mato Grosso do Sul .....	89
<b>Figura 6</b> - Gráfico - Quantidade da produção dos principais produtos agrícolas de Mato Grosso do Sul .....	92
<b>Figura 7</b> - Gráfico - Quantidade da produção dos principais produtos florestais de Mato Grosso do Sul .....	93
<b>Figura 8</b> - Gráfico - Consumo de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes na indústria do MS .....	94
<b>Figura 9</b> - Gráfico - Estimativa da população sulmatogrossense por microrregião .....	99
<b>Figura 10</b> - Gráficos - Composição do PIB de Mato Grosso do Sul, de acordo com os setores econômicos .....	101
<b>Figura 11</b> - Gráfico - PIB por MRG. ....	105
<b>Figura 12</b> - Gráfico - PIB per capita por MRG .....	105
<b>Figura 13</b> - Tabela - Quantidade de abates das principais criações pecuárias do MS. ....	107
<b>Figura 14</b> - Gráfico - Número de empregos gerados nos setores da Indústria de Transformação e de Agropecuária e Extrativismo Vegetal no MS.....	108
<b>Figura 15</b> - Gráfico - Saldo entre admissões e desligamentos na Indústria de Transformação e Agropecuária e Extrativismo Vegetal no MS.....	109
<b>Figura 16</b> - Gráfico - Valor Bruto da Produção Industrial do MS .....	110
<b>Figura 17</b> - Gráfico - Valor da Transformação Industrial do MS .....	110
<b>Figura 18</b> - Mapa - Saldo entre admissões e desligamentos na Indústria de Transformação do MS por município.....	111
<b>Figura 19</b> - Mapa - Saldo entre admissões e desligamentos na agropecuária e extrativismo vegetal do MS por município .....	111
<b>Figura 20</b> - Despesa orçamentária oficial com programas estratégicos para o Desenvolvimento Econômico no MS .....	115

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

APL – Arranjo Produtivo Local

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Socioeconômico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

CAND – Colônia Agrícola Nacional de Dourados

FERRONORTE – Ferrovias Norte Brasil S.A.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MRG – Microrregião

MS – Mato Grosso do Sul

NOVOESTE – Ferrovia Novoeste S.A.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

SED – Secretaria de Estado de Educação

SEMADE – Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL</b> .....	20
1.1. Características do Desenvolvimento Econômico .....	22
1.2. O papel da Indústria no desenvolvimento econômico.....	31
1.3. A importância das políticas de desenvolvimento econômico.....	37
1.3.1. Considerações gerais sobre o planejamento econômico.....	43
1.3.2. Dimensão jurídico-institucional no planejamento no Brasil .....	47
1.4. A dimensão regional do desenvolvimento econômico .....	49
<b>CAPÍTULO 2 - MATO GROSSO DO SUL: FORMAÇÃO, CARACTERÍSTICAS GERAIS E SÍNTESE DOS PLANOS PLURIANUAIS 2008-2011 E 2012-2015</b> ....	64
2.1. A criação e formação econômica de Mato Grosso do Sul.....	65
2.1.2. Características gerais e contexto atual de Mato Grosso do Sul.....	67
2.1.3. Características e contexto atual das microrregiões de Mato Grosso do Sul.....	71
2.2. Planejamento sulmatogrossense e as estratégias para o desenvolvimento econômico nos planos plurianuais 2008-2011 e 2012-2015 .....	76
<b>CAPÍTULO 3 – INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MATO GROSSO DO SUL ENTRE 2008-2015</b> .....	84
3.1. Industrialização, complexidade produtiva e comércio exterior .....	85
3.2. Produto, demografia e emprego.....	96
3.3. Instituições e ações políticas para a economia .....	113
<b>CONCLUSÕES</b> .....	119
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	124
<b>ANEXOS</b> .....	128

## INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento econômico é investigado há bastante tempo nas ciências econômicas, tendo existido desde o século XX uma ramificação dentro da própria economia que se dedica exclusiva e exaustivamente a descrever fatos e elementos que podem gerar e caracterizar o fenômeno. Tão extenso e complexo é o conceito que também cabe a discussão sobre o papel do Estado na configuração do processo de desenvolvimento econômico. Não se trata de tema de fácil explicação ou investigação, uma vez que muito se diverge sobre as causas do desenvolvimento, as formas de intervenção do Estado na economia e muito se confunde sobre a essência do desenvolvimento, tanto com a do crescimento econômico quanto com a dos temas pertinentes à sociologia e à política.

Ainda que a primeira vista pareça destoar do campo interdisciplinar das fronteiras e dos direitos humanos, é preciso esclarecer que sua concepção, ainda que orientada para a elaboração de um trabalho de pesquisa submetido à dimensão econômica das ciências sociais, há uma motivação e orientação ideológica do autor no sentido de que só é possível a construção de uma sociedade justa e que permita um Estado de bem-estar social com todas as garantias sociais com o alcance do maior desenvolvimento possível das forças produtivas. Portanto, este trabalho deve servir como um instrumento de teoria econômica para a inserção no campo interdisciplinar, considerado como produto de uma visão crítica em favor da justiça social e do desenvolvimento econômico capaz de distribuir renda e soberania nacional e regional. Somente assim, acredita-se, será possível sustentar duradoura e solidamente um sistema amplo de proteção do homem e da sociedade.

A complexidade do tema decorre do fato de estar sujeito a diferentes fatores, sejam de ordem econômica em si, sejam de ordem social, histórica, política ou geográfica, por exemplo, que possam modificar-se ao longo do tempo. Porém, é possível observar o processo de desenvolvimento estritamente pelo prisma da economia, o que será feito neste trabalho. Considerar-se-á o desenvolvimento econômico, portanto, como uma consequência de um intenso processo de acumulação de capital combinado com transformações da organização da forma de produzir e também do aumento generalizado da produtividade em todos os setores de atividade econômica.

Argumentar-se-á, nesse sentido, que o Estado, através das políticas de governo, possui papel determinante na construção de tais fundamentos, a partir de ações diretas na economia que devem ter o objetivo de modificar instituições, planejar e financiar o

desenvolvimento econômico, principalmente em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Em se tratando desse papel público na condução econômica de um país, é fundamental que sua atuação seja dirigida a setores que mais permitam o surgimento das condições do desenvolvimento.

Para Rodrik (2007) e Furtado (1986), o Estado é o agente transformador da realidade econômica pois congrega em si boa parte das atribuições necessárias para a formação de ambiente propício ao desenvolvimento econômico. Possui capacidade de aglutinar informações, disseminar valores e modificar instituições, planejar a alocação de recursos, financiar investimentos, elaborar e aplicar políticas setoriais que orientem os mercados de forma geral a uma direção almejada. As políticas são fundamentais para a efetivação de um projeto consistente de desenvolvimento, pois é a partir dos acordos firmados em torno delas que todos os outros mecanismos, no setor público ou no setor privado, são acionados. É a articulação em torno de como os recursos serão alocados que determina o progresso de uma política ou plano de desenvolvimento.

Para Gala (2017) contribui para o debate sobre o desenvolvimento econômico com sua perspectiva da complexidade, resultado da combinação de análise econômica com ferramentas das ciências da computação. Sua teoria agrega elementos estruturalistas e institucionalistas – a partir de análise de números fornecidos por bancos de dados informatizados – que conclui ser desenvolvido economicamente o território que possui atividades complexas. Por ora, pode-se descrever complexidade como a capacidade um território – ou país – de produzir bens que não sejam comuns e a diversidade da pauta exportadora.

O termo “complexidade” trazido por Gala (ibidem) corresponde, na obra dos outros autores em referência, à atividade manufatureira. É por eles considerado, portanto, que a indústria é o elemento capaz de dinamizar a economia a fim de permitir a acumulação de capital, a expansão e distribuição da renda e os avanços tecnológicos. Por outro lado, os impulsos para que a indústria possa existir em regiões mais atrasadas ou que não possuam instituições capazes de gerar esse dinamismo produtivo são proporcionados principalmente pelo Estado, que cumpre o papel de criador e executor de políticas setoriais.

Ao longo do século XX, principalmente após a crise de 1929, os governos em geral absorvem valores contrapostos à doutrina clássica, ortodoxa. O que esse conjunto ideológico favorece a partir de então é um ambiente em que os planos de desenvolvimento ganham proeminência na agenda política nacional. Nesse contexto de reformulação da

economia política internacional, aprofundado no imediato pós-guerra no mundo ocidental, é que o planejamento econômico se impõe como instrumento de racionalização de alocação de recursos com o objetivo de acelerar a acumulação de capital para proporcionar a formação de cadeias produtivas industriais.

É possível então, já no início, enxergar uma conclusão que o referencial teórico do trabalho apresenta para o pesquisador: o desenvolvimento econômico depende um plano que favorece a industrialização. Em que pese as transformações globais acabem por integrar cada vez mais as esferas nacionais de poder e transformá-las em entes subordinados a novas forças econômicas, como o conglomerado financeiro global, os autores que serão referenciados neste trabalho são bem claros ao afirmarem que o desenvolvimento econômico resulta de encadeamentos decisórios nacionais.

Para além dessas premissas básicas, é preciso considerar a dimensão regional do desenvolvimento econômico, pois o processo de investigação de suas causas conduz a compreensão de que se trata de um fenômeno originariamente endógeno, local, que dificilmente se expande involuntariamente. Esse processo, portanto, não acontece espontânea ou uniformemente em todo o território de um país ou em escala global. Além do mais, a conexão dos territórios desenvolvidos pode aprofundar as desigualdades e distanciar ainda mais regiões historicamente alheias ao desenvolvimento econômico. E por existirem locais que transcenderam de um nível para outro mais cedo na história do capitalismo, sempre haverá regiões mais distantes daquelas primogênicas. A redução ou eliminação da velocidade com que a intensidade do aprofundamento das desigualdades acontece deve, responsavelmente, compor a agenda política e o planejamento.

Partindo das considerações iniciais traçadas nos parágrafos anteriores, passa-se para a apresentação estrutural e metodológica do trabalho, a fim de detalhar o que será trazido ao seu conteúdo para análise e discussão.

Considerando as premissas teóricas, que serão abordadas no primeiro capítulo, a dimensão analítica do trabalho precisou abranger duas naturezas de itens para análise: os indicadores econômicos, materializados em dados de variáveis do estado de Mato Grosso do Sul e os planos plurianuais com os períodos definidos entre 2008 e 2015. Portanto, dois planos plurianuais foram analisados. O tema do trabalho traz duas palavras-chave para a compreensão dos itens analisados; o desenvolvimento enquanto fenômeno econômico sustentado por causas específicas, independentes da ação dos governos, e a função do Estado, através dos governos, para justamente causar o processo de desenvolvimento econômico.

Sobre o primeiro item - o desenvolvimento econômico – optou-se por analisar objetivamente os seus números do período em referência. Por outro lado, tendo selecionado o planejamento como instrumento institucional mais importante para a ação política governamental, se fez necessário também relatar as estruturas dos planos, a dimensão ideológica de ambos e seus objetivos. Ao final, ambas as análises convergem para formar um objeto que será discutido, qual seja, a relação entre as diretrizes do planejamento estadual e a variação dos indicadores econômicos, tentando verificar se estes convergem para um estado de desenvolvimento tal como proposto pelo arcabouço teórico.

Tem-se por objetivo geral averiguar as características do processo de crescimento econômico em Mato Grosso do Sul na série histórica, partindo de pressupostos bem definidos no capítulo teórico que nortearão a análise da existência, nesse período, de algum nível de desenvolvimento econômico e investigar, de acordo com o instrumento oficial de execução das diretrizes do governo para a economia, o plano plurianual, em que medida o Estado pode ou não ter favorecido a ocorrência do crescimento econômico em questão.

O primeiro objetivo específico é criar um consenso entre os autores selecionados sobre o que caracteriza o desenvolvimento, quais suas causas e qual a dimensão da ação pública para o favorecimento da sua ocorrência em determinado lugar. Além disso, objetiva-se investigar quais as principais ferramentas e setores que devem ser utilizados para o desencadeamento do processo de transformação econômica duradoura e sustentada.

O objetivo seguinte é contextualizar o território observado e algumas de suas qualidades e potencialidades, para em seguida identificar as estratégias oficiais para o desenvolvimento econômico estadual, portanto, aquelas previstas nos Planos Plurianuais, que são os documentos pelos quais o Estado manifesta sua visão estratégica sobre os temas de interesse público e também para a economia.

Por último, tendo já consolidado o posicionamento teórico sobre a essência do desenvolvimento econômico e descrito o território escolhido para nele verificar sua existência, bem como as estratégias do poder político para causá-lo, o que se pretende é encontrar nos bancos de dados oficiais indicadores que mostrem quais microrregiões sul-mato-grossenses – e por consequência o estado em geral – alcançaram razoável nível tanto de atividades produtoras e exportadoras de bens mais complexos e com uso intensivo em capital com base no referencial teórico adotado.

Em segundo lugar, inserido no mesmo objetivo do parágrafo anterior, buscar-se-á mensurar em que nível o desempenho econômico decorre das estratégias estabelecidas anteriormente nos planos oficiais do Estado. A investigação passa pela análise de variáveis em todo o território sulmatogrossense e tenta compreender as diferenças econômicas como forma de dimensionar as desigualdades regionais e potencialidades locais de desenvolvimento econômico.

Não seria fácil, porém, tentar criar um índice ou medida exata de desenvolvimento econômico para determinada região. Talvez não seja sequer possível, mas por outro lado há indícios e características que se traduzem em sinais do desenvolvimento econômico, principalmente quando verificados ao longo de um determinado tempo, quando decorrentes de um crescimento economicamente sustentado. Este fenômeno não ocorre de forma geral ao longo do território, principalmente em se tratando de uma região extensa e diversa internamente como é o estado de Mato Grosso do Sul.

Para que fique clara a relação entre uma teoria do desenvolvimento econômico que argumente em favor de uma participação considerável do Estado ao longo do processo e os resultados econômicos demonstrados pelos indicadores, o trabalho foi dividido em capítulos que integram a base teórica, passando pela descrição regional, os planos oficiais estratégicos até alcançar a análise dos dados do período selecionado. Além da presente introdução, três capítulos avançarão sobre o tema do desenvolvimento econômico, as ações do governo e seus possíveis resultados em Mato Grosso do Sul.

No primeiro capítulo “Desenvolvimento Econômico e Regional” é feita a abordagem teórica do desenvolvimento econômico, basicamente de matriz estruturalista, mas que incluiu ao longo da discussão elementos do pensamento institucionalista. Isto porque acredita-se aqui que a economia alcança estágios de crescimento quando há intensa participação do Estado pactuando com o setor privado em busca de novas formas de acumulação capitalista e transformações produtivas. Ficará claro para o leitor que tanto a corrente estruturalista quanto a institucionalista advogam em favor de um Estado atuante na criação das condições e na efetivação do processo de desenvolvimento econômico.

O capítulo será responsável por elucidar aquilo que servirá como base do que se pode considerar desenvolvimento econômico. Ou seja, a dissertação feita na primeira parte do trabalho apresentará os elementos-chave que, segundo as teorias aplicadas, causam e sustentam o desenvolvimento. Optou-se pela base estruturalista e, em certa medida, a institucionalista, pois estas dialogam intensamente, possuem um ponto

fundamental em comum, que é a atuação do Estado na política do desenvolvimento, e com relação aos elementos que caracterizam o processo de desenvolvimento econômico, concordam em praticamente na totalidade dos argumentos, aproximando-se da compreensão sobre a realidade brasileira e regional, uma vez que ambas as correntes consideram as especificidades locais para a elaboração de políticas de crescimento.

Ambos os pensamentos utilizados como base teórica indicam a importância de uma ação coordenada entre Estado e mercado, mas principalmente, em países ou regiões que buscam encontrar o caminho do desenvolvimento, a preponderância inicial do Estado na abertura de oportunidades de crescimento. É com essa noção elementar que se parte para a discussão no segundo capítulo.

No segundo capítulo, intitulado “Mato Grosso do Sul: Formação, características gerais e síntese dos planos plurianuais 2008-2011 e 2012-2015” chega-se na descrição das características gerais de Mato Grosso do Sul e suas microrregiões, a partir tanto de uma sucinta retomada dos acontecimentos históricos ligados à formação do estado quanto às suas origens econômicas. Isto é importante para que o leitor conheça a realidade do estado e quais as vocações econômicas que se estabeleceram em seu território, o que facilitará a compreensão dos dados arrolados posteriormente. Adiante se faz um levantamento das estratégias institucionais norteadoras da ação governamental. Não se trata de um exercício de observação dos documentos na totalidade, pois a pesquisa se debruça sobre os elementos econômicos do desenvolvimento. Portanto, diretrizes políticas constantes no planejamento público que estejam voltadas para aquilo que se definiu como desenvolvimento econômico é que serão levadas em consideração.

A escolha dos Planos Plurianuais para análise decorre da própria teoria do desenvolvimento econômico, que tem no planejamento uma ferramenta indispensável e aceleradora do processo. Dentro do contexto de orçamento-programa brasileiro, é também o documento que mais mostra a dimensão ideológica dos governos sobre as ações para as mais variadas áreas, incluindo o desenvolvimento econômico. É também a partir do plano plurianual, criado por lei vinculante, que toda a despesa pública é realizada anualmente.

A última parte do trabalho, com o capítulo “Análise do desenvolvimento econômico de Mato Grosso do Sul” de será dedicada a apresentar, utilizando os bancos de dados do estado e, complementarmente, outros de nível federal que contenham informações regionalizadas de Mato Grosso do Sul, os indicadores do nível de desenvolvimento econômico.

Nesse capítulo será feita uma análise das microrregiões e do estado em geral indicando se houve, em algum nível, resultado decorrente das diretrizes do Estado através de seus planos oficiais. Espera-se verificar em que nível a participação do Estado através de suas decisões políticas contribuiu para a existência de grau de desenvolvimento econômico em Mato Grosso do Sul.

A realização da pesquisa baseou-se em uma metodologia tanto quantitativa quanto qualitativa, isto porque, definindo uma base teórica que objetivou demonstrar, em seu conteúdo, a importância do papel do Estado na condução e implementação de políticas e estratégias para o desenvolvimento, também buscou mensurar através dos indicadores econômicos o quanto essa doutrina favorável ao Estado pode transformar a realidade para o progresso da economia.

Em ambos os casos a pesquisa foi praticada por meio de acesso a bibliografia e bancos de dados. O campo de argumentação em favor do Estado na economia é amplo e possui obras clássicas e de alta qualidade científica. No caso da pesquisa qualitativa, optou-se pela construção de um marco teórico resultante da convergência entre a teoria do estruturalismo econômico latino-americano, representada por Celso Furtado e a economia institucionalista, citada através da obra de Dani Rodrik, pois ambos possuem um amplo campo de intersecção ideológica quanto a função do Estado na construção do desenvolvimento. A obra do economista Paulo Gala, também utilizada, já transita consideravelmente entre as linhas de pensamento dos autores primeiramente referenciados.

Com relação aos dados da pesquisa quantitativa, os referenciais oficiais utilizados como bancos de dados foram o próprio governo de Mato Grosso do Sul, que disponibiliza ampla base para acesso público a partir da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – SEMADE, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o banco de dados do sistema RAIS/CAGED, do Ministério do Trabalho e do Emprego – TEM, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e também de documentos oficiais publicados pelas Secretarias de Estado de Mato Grosso do Sul. Buscou-se analisar variáveis que pudessem demonstrar o nível de complexidade e produtividade de cada microrregião, unidade regional escolhida tendo em vista o uso oficial pela SEMADE para a publicação de dados e também pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE.

Por fim, espera-se contribuir para o avanço no conhecimento da realidade de Mato Grosso do Sul, bem como aprofundar o debate sobre a polêmica de quanto o Estado deve

ou pode agir para que a economia se desenvolva. O importante é que sua atuação seja eficiente e eficaz, não resta dúvidas, mas é necessário investigar, em cada tempo histórico, como o Estado deve intervir na economia. Mensurar os resultados objetivos dessa atuação, sem deixar de defendê-la e aprimorá-la, é fundamental para que se possa avançar e aprimorar os instrumentos da ação pública.

## **CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL**

A palavra desenvolvimento pressupõe uma série de temas e significados que compõem o progresso humano em busca do avanço material e civilizacional. Não é possível chegar a qualquer estágio de bem-estar ou convivência parcimoniosa entre indivíduos, grupos sociais e o ambiente em geral sem a construção de códigos complexos, sejam estes de conduta, de símbolos, de tradições ou regras. Ao final, todas as criações humanas convergem para a transposição de estágios mais rudimentares da existência para outros mais sofisticados. De qualquer forma, muitas formas de progresso podem ser chamadas de desenvolvimento, quando a palavra é utilizada sem complemento que lhe especifique cientificamente.

Por outro lado, não é tarefa simples observar, compreender e analisar separadamente as diversas formas pela qual o homem identifica o desenvolvimento em sua volta. Esse desenvolvimento pode ser das ciências físicas, químicas e biológicas ou então das instituições jurídicas e políticas, ou ainda sociais e culturais. Para evitar confusões de ordem metodológica ao leitor, optou-se, neste trabalho, pela investigação dos elementos econômicos do desenvolvimento, qual seja, o desenvolvimento econômico, incluindo sua dimensão regional.

Este trabalho não se propõe, porém, a abranger as questões da política e da sociedade sobre como convergem para o desenvolvimento. Formas de governo, de participação social, de arranjos jurídicos certamente são fundamentais como base para o reconhecimento, a organização e a realização de potencialidades que resultem em geração de riquezas. Por outro lado, é preciso objetividade para que resulte esclarecido o tema em questão da melhor forma possível. Portanto, os fundamentos econômicos do desenvolvimento serão abordados no sentido de verificar o que é necessário para que determinada região, em suma, enriqueça.

O capítulo que se abre parte de conceitos já definidos sobre o que se entende por desenvolvimento econômico, qual seja, aquele que tem no crescimento da produtividade e na diversidade produtiva e de demanda seus principais elementos de caracterização. Não se trata de discutir sobre a origem do pensamento desenvolvimentista na academia internacional ou nacional, mas sim sobre como se dá o processo de desenvolvimento econômico e como esse se manifesta em nível regional. De maneira clara opta-se aqui por

um referencial teórico contemporâneo e ocidental para explicar os fenômenos da geração e distribuição da riqueza entre as sociedades.

Tecnicamente, pretende-se mostrar que um território é dotado de capacidades produtivas e, para que se caracterize o desenvolvimento econômico, é necessário que tais capacidades, que podemos chamar de potencialidades, sejam maximizadas em sua produtividade ou ainda que sejam manipuladas da melhor forma possível tendo em vista a ampliação de sua utilidade para geração de valor e a modificação das estruturas produtivas e de demanda.

As premissas fundamentais do conjunto teórico ora apresentado definem que as bases para um processo de desenvolvimento econômico são tanto sociais quanto políticas, decorrentes dos mercados e das instituições públicas, principalmente o governo. Do lado privado, é preciso que atue em atividades mais sofisticadas, que os autores naturalmente concluem ser a indústria. Do lado do poder público, convergem no sentido de que deve nortear os mercados através de políticas específicas para o setor industrial e de complexidade, além de financiamento público. Em toda essa relação, fica ora subentendido, ora mais expressamente, que é necessário um plano conjunto. Desse plano surge um importante instrumento de racionalização e direcionamento de recursos e insumos, o planejamento econômico.

O planejamento econômico possui algumas dimensões, abstratas e concretas, que convergem para a efetivação de projetos estatais para a sociedade, na tentativa de racionalizar e democratizar a alocação de recursos, ao menos teoricamente. É esta capacidade de conjugar o plano do ideário governamental e outros interesses sócio-políticos que interessa para este trabalho, pois significa da melhor forma qual a orientação do governo para implementar os atos do Estado na economia.

Obviamente que surjam ao longo do caminho elementos de outra natureza, principalmente políticos, uma vez que a economia em geral impescinde do planejamento e das políticas institucionais de fomento e de estratégia setorial, que apesar de acabarem por ser mecanismos bastante técnicos, possuem origem eminentemente política e até mesmo heterodoxa nas ciências econômicas.

## 1.1. Características do Desenvolvimento Econômico

Muito se discute sobre o que pode ser considerado desenvolvimento econômico. Trata-se de tema bastante complexo uma vez que a exploração econômica dos recursos pelo homem, sua transformação e conseqüente circulação são permeadas por elementos culturais, políticos, sociais. Tais elementos muitas vezes determinam a forma que a economia é praticada ou ainda que tipo de exploração ocorre, o que é produzido e para quem.

Tendo em vista a objetividade da análise deste trabalho, não abordar-se-ão aqui os elementos acima referenciados, interferentes e muitas vezes condutores do desenvolvimento humano de forma geral. É necessário, portanto, identificar e selecionar, do todo, o conjunto de elementos relacionados à ciência econômica. Logo, ainda que muitos autores clássicos da economia do desenvolvimento não façam distinção entre as expressões desenvolvimento e desenvolvimento econômico, aqui observação e análise irão restringir-se aos elementos puramente econômicos do universo das ciências sociais e humanas. Sobre isso, escreveu Schumpeter (1982):

O processo social, na realidade, é um todo indivisível. De seu grande curso, a mão classificadora do investigador extrai artificialmente os fatos econômicos. A designação de um fato econômico já envolve uma abstração, a primeira entre muitas que nos são impostas pelas condições técnicas da cópia mental da realidade. Um fato nunca é puro ou exclusivamente econômico; sempre existem outros aspectos em geral mais importantes. Não obstante, falamos de fatos econômicos na ciência exatamente como na vida comum e com o mesmo direito; com o mesmo direito também com que podemos escrever uma história da literatura, mesmo apesar da literatura de um povo estar inseparavelmente ligada a todos os outros elementos de sua existência. (SCHUMPETER, 1982, p. 9)

Na história do pensamento econômico sempre houve preocupação, pelos mais variados pensadores, em descobrir o que causaria o progresso material dos povos, ou seja, o que seria capaz de gerar riqueza. A divisão do trabalho foi apontada por Adam Smith (1996) como causa fundamental para que a produtividade fosse ampliada constantemente, tendo em vista a especialização produtiva resultante. Esta contribuição original de Smith foi tomada pelos economistas seguintes como verdade, pois de fato as localidades que dividiram as funções do trabalho foram aquelas que mais ampliaram a produtividade e a acumulação de capital.

Por outro lado, o pensamento de Adam Smith não explica totalmente o processo de desenvolvimento econômico como compreendido atualmente. O que parece haver de

comum entre todos os economistas é que o desenvolvimento econômico ocorre com o aumento da produtividade e da inserção de novas técnicas no processo produtivo, isto tendo por base um processo pretérito de acumulação de capital. Quando o pensamento econômico se sistematiza em ciência, não está claro para os pensadores qual a melhor forma de conquistar o aumento da produtividade ou quais seriam os setores mais dinâmicos e produtivos, que resultariam em um excedente capaz de satisfazer as necessidades da sociedade e ainda resultar em acúmulo ou estoque de riqueza.

Fato é que seria superficial afirmar que a divisão do trabalho por si só resultaria necessariamente em desenvolvimento econômico. Isto porque, como se verá adiante, a divisão do trabalho e o aumento da produtividade ocorrem nos setores menos e mais sofisticados, mas este produz resultados de maior valor para as trocas comerciais, gerando mais riqueza. Raúl Prebisch (2011) explicaria este fenômeno no século XX, com sua teoria sobre a deterioração dos termos de troca (ou intercâmbio)<sup>1</sup>.

Schumpeter (1982) escreveu sobre a necessidade de transformação das relações econômicas de uma localidade para que houvesse desenvolvimento. Ele dissociou o conjunto econômico das outras ciências que, segundo ele, interferem para a referida transformação. Segundo o autor, o desenvolvimento econômico acontece quando elementos endógenos da economia transformam os fluxos econômicos, e não quando estes simplesmente adaptam-se a novas formas de organização social ou política, por exemplo. Ou seja, considerou que o desenvolvimento econômico ocorre somente quando suas causas surgem de forma isolada de outros campos, pertencendo tais causas, exclusivamente, ao campo dos fluxos econômicos. Uma mudança social ou política não resultaria por si só em desenvolvimento das forças econômicas. Fundamentou seu conceito com base em tais alterações dos fluxos, a origem do crédito para financiá-las e o agente capaz de comandar o processo, o empresário. Sobre isso, descreveu:

Esse conceito engloba os cinco casos seguintes: 1) Introdução de um novo bem – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados – ou de nova qualidade de um bem. 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma expressão surgida da explicação do economista Raul Prebisch sobre as causas do atraso dos países agroexportadores. Para ele, o aumento da produtividade agrícola tenderia a fazer decair os preços desses produtos, resultando em exportações de menor valor no mercado internacional. Ao mesmo tempo, os países ricos, em constante aprofundamento da industrialização e do progresso tecnológico, lançariam no mercado internacional produtos cada vez mais sofisticados e caros. Nesse caso, a troca comercial entre países industrializados e agroexportadores seria deficitária para estes últimos, que com menor valor exportado não conseguiriam renda suficiente para pagarem as importações de produtos industrializados.

algun precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não. 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio. (SCHUMPETER, 1982, p. 49)

A obra de Schumpeter também se dedica a defender a inovação do empreendedor como fio condutor das transformações econômicas. Para ele, não é simplesmente a demanda do consumidor que cria o impulso produtivo em favor da oferta, mas sim a capacidade inovadora do empresário em anteceder-se à necessidade consumidora e oferecer à ela um novo produto, ou ainda uma nova forma de produzir, por exemplo. Tal concepção, portanto, contribui significativamente àquela do aumento da produtividade, pois obviamente ao criar novas formas de produzir e novos produtos, o empresário – que na obra Schumpeteriana não é sinônimo de capitalista – torna a economia mais diversificada, eficiente e produtiva.

A teoria schumpeteriana integra o conjunto de transformações teóricas que abririam novas perspectivas para os estudos sobre desenvolvimento econômico ao longo do século XX. A evolução do capitalismo com o aumento exponencial da acumulação de capital e da financeirização de economias mais avançadas e a crise de 1929 trouxeram desafios aos estudos sobre o tema. Após a crítica marxista ainda no século XIX e o advento dos estudos sociológicos, emergiu entre os pensadores a dúvida sobre a eficácia da ortodoxia como orientação suficiente para explicar o sucesso do capitalismo. A abordagem clássica do funcionamento da economia, baseada no ideal de que as variáveis econômicas funcionariam perfeitamente quando deixadas ao livre funcionamento dos mercados, foi questionada veementemente não só por sua fragilidade perante a realidade, mas também pelos danos políticos e sociais que causou.

Em sua obra, Celso Furtado (1986) faz crítica à forma como os economistas neoclássicos trataram o estudo econômico, principalmente a partir daquilo que chamou de modelos estáticos, imutáveis e insensíveis aos elementos não econômicos. Para ele, a economia não pode ser observada sem as devidas considerações históricas, que interferem na forma de elementos exógenos sobre os modelos econômicos, acabando por fazerem parte das estruturas desses modelos. Por exógeno entende-se o elemento que não possui

necessariamente natureza econômica, mas cuja existência altera o resultado da combinação de fatores econômicos.

Ao dizer que a economia é também uma construção no tempo de fatores históricos, Furtado aponta, por exemplo, que decisões políticas sobre onde e como alocar recursos determinam de forma fundamental a geração de riqueza e o aumento da produtividade em um território. O princípio básico de sua teoria (construída em sintonia com o pensamento econômico latino-americano de seu tempo) reside no fato de que os elementos não-econômicos interferem diretamente nas estruturas do modelo macroeconômico, o que acabou sendo chamado de pensamento estruturalista.

(...) O estruturalismo econômico (escola de pensamento surgida na primeira metade dos anos 50 entre economistas latino-americanos) teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos “parâmetros não-econômicos” dos modelos macroeconômicos. Como o comportamento das variáveis econômicas dependem em grande medida desses parâmetros, e a natureza dos mesmos pode modificar-se significativamente em fases de rápida mudança social, ou quando se amplia o horizonte temporal da análise, os mesmos devem ser objeto de meticoloso estudo. (...) Como esses fatores “não-econômicos” – regime de propriedade da terra, controle das empresas por grupos estrangeiros, existência de uma parte da população “fora” da economia de mercado – integram a matriz estrutural do modelo com que trabalha o economista, aqueles que deram ênfase especial ao estudo de tais parâmetros foram chamados de “estruturalistas”. (FURTADO, 1986, p. 72-73)

O desenvolvimento econômico, segundo Furtado (*ibidem*), está fundamentado, entre outros fatores, no aumento persistente da produtividade resultante do trabalho, das modificações na organização da produção e da distribuição dos resultados desse sistema. É da continuidade da ocorrência desses elementos em conjunto que as chamadas estruturas do modelo macroeconômico são modificadas. Para o autor, o desenvolvimento econômico só pode ser caracterizado por essa transformação macroeconômica.

Furtado (2008) argumenta que para ocorrer o processo de desenvolvimento é fundamental a transformação do sistema econômico. Utilizando como exemplo uma produção constante de determinados produtos, ele explica que permanecendo ao longo do tempo tal produção, inalterada tanto em suas técnicas produtivas quanto nas qualidades e quantidades de bens produzidos, o sistema econômico permanece inalterado e não é possível existir uma transformação produtiva na direção do aumento dos mercados e da riqueza. Nesse caso, portanto, a acumulação de capital por si só não seria suficiente para desencadear o processo de desenvolvimento, uma vez que a inalteração do tecido produtivo e de seus produtos conduziria a um estado estacionário. Para o autor, a condição

em questão explica o subdesenvolvimento, inclusive quanto a deterioração dos preços dos produtos produzidos neste sistema, que por sua característica imutável, tendem a tornar-se obsoletos ante os avanços produtivos em outros locais.

Furtado (*ibidem*) reconhece o papel do progresso tecnológico como sendo tanto o elemento que impulsiona o aumento da produtividade no trabalho como também a transformação dos hábitos e do consumo da sociedade. Neste último caso, não somente faz referência aos bens de consumo em si, mas também às demandas dos próprios setores produtivos, que na necessidade de ampliarem a acumulação e da aceleração da reprodução do capital, são forçados a adotarem novas formas de produzir, mais rápidas e eficientes.

O desenvolvimento econômico pode ainda ser compreendido como um desdobramento de um processo de acumulação, considerado como um período de ampliação do capital disponível para ser empenhado na produção e na circulação de bens. No limite da acumulação primitiva torna-se necessária a criação de novas formas de reprodução do capital, considerando a intenção do proprietário em obter lucro. Esse fenômeno incentiva o surgimento de novas formas de produzir e também de consumir, com o objetivo de dar continuidade à acumulação. (FURTADO, 2000)

O processo de acumulação de capital foi descrito por Luxemburg (1984), como uma necessidade de geração de mais-valia para os capitalistas. Nesse processo, segundo a autora, a reprodução obedece um ciclo que atinge um ponto de saturação. Em economias primitivas, rudimentares, esse ponto demora mais para ser atingido e ao fim o capital é destruído e renovado de formas convencionais, como conflitos, catástrofes, etc. Em alguns tipos de produção sequer atinge-se o limite de acumulação. Na economia capitalista industrial a acumulação encontra seu limite mais rapidamente, e na insuficiência de eventos naturais ou sociais tradicionais que possam eliminar ou reduzir o capital acumulado para gerar uma nova fase de reprodução e acumulação, novos métodos de produzir são inseridos, bem como novos tipos de consumo. A tônica da produção, segundo Luxemburg (*ibidem*), que em tempos primitivos era condicionada estritamente pelo consumo básico, no sistema capitalista é comandada pelos capitalistas, que precisam de maior intensidade e velocidade para manter o ritmo de acumulação. Tal princípio passa a determinar o surgimento de novas formas de produzir e de consumir, por conseguinte.

É possível notar esse e outros elementos teóricos de diferentes autores na teoria de Celso Furtado, uma vez que ele não exclui a especialização produtiva de Smith, nem

a inovação para a mudança da organização da produção, presente em Schumpeter, ou ainda a distribuição de renda, característica do pensamento marxista.

Segundo a teoria furtadiana, o simples crescimento da economia sem a devida distribuição de renda de acordo com o aumento da produtividade do trabalho resultaria em uma sociedade com uma demanda altamente concentrada e exclusiva, de bens e serviços que pouco demandariam uma maior transformação da organização produtiva de um território. Esse processo foi analisado por Furtado (2007) com relação às origens da economia brasileira, em que a renda circulava somente entre os estratos mais altos da sociedade, criando uma economia com altos índices de importações e baixos índices de transformações produtivas e de demanda em outros níveis.

(...) o aumento da produtividade do trabalho e suas repercussões na distribuição e utilização do produto social constituem o problema central da teoria do desenvolvimento. Entretanto, não é o aumento de produtividade nesta ou naquela empresa, *per se*, o que aí interessa. Se é bem certo que, de maneira geral, não se pode aumentar a produtividade do conjunto senão através de melhoras de produtividade de empresas individuais, seria equívoco pretender deduzir do estudo específico dessas empresas ou do mecanismo de mercados isolados uma teoria do desenvolvimento.

O aumento de produtividade econômica no plano da empresa significa, algumas vezes, apenas aumento da taxa de lucros para o empresário, sem repercussão no nível da renda global. Não se deve, portanto, confundir aumento de produtividade – no plano microeconômico – com desenvolvimento, o qual dificilmente se poderia conceber sem elevação da renda real *per capita*. Não obstante, o aumento de produtividade física no plano da empresa, pelo fato de que se baseia, quase sempre, na incorporação de novas técnicas e contribui para liberar mão-de-obra, é fenômeno de grande importância no processo do desenvolvimento. (FURTADO, 1986, p. 17-18)

É amplamente aceito e verificado que o aumento da produtividade amplia o produto e os lucros. Mas é necessário observar que tal aumento pode ocorrer em setores que não criam benefícios sociais nem mesmo resultam em maior distribuição de renda ou melhores salários. O desenvolvimento econômico, como teorizado por Furtado (*ibidem*), é consequência de uma combinação de atividades em que o aumento da produtividade resulta em ampliação da renda e diversificação do uso da renda, para estimular também a diversificação da produção. Só é possível o aumento da renda, portanto, em atividades e setores que empenhem uma quantidade cada vez maior de capital na produção, através de técnicas altamente especializadas.

Segundo essa teoria, portanto, uma sociedade estabelecida economicamente sobre atividades que pouco mudam ao longo do tempo a sua forma de produzir, resultam em uma espécie de estado estacionário constante, conforme mencionado anteriormente, em

que a acumulação de riqueza ocorre de forma bastante lenta e concentrada, sem resultar em transformações estruturais. É, portanto, necessário considerar a complexidade da combinação de fatores que leva ao desenvolvimento econômico.

Essa combinação está assentada na já referenciada acumulação de capital, mas também, e em igual importância, na mudança dos processos produtivos, de que faz parte o progresso tecnológico e também na transformação da demanda global. Entenda-se que acumulação de capital compreende todo o tipo de capital possível, ainda que seja difícil dar um significado exato ao termo. Pode ser considerado o capital financeiro, o capital humano ou ainda o capital produtivo. No caso do desenvolvimento econômico, é mais comum utilizar a expressão aumento de capital como um aumento da dotação de meios para o trabalhador ampliar a produtividade. Ocorre um processo cíclico, em que a acumulação favorece o progresso tecnológico e, com uma remuneração maior em função de uma atividade mais produtiva, a demanda se altera, favorecendo por sua vez a criação de novos produtos e aí então novas formas de produzir, tudo isso sucessivamente. (FURTADO, 2003)

O que se percebe é que em cada elemento do desenvolvimento econômico pode possuir maior relevância em determinadas situações. Em alguns momentos pode ser a saturação do estoque de riqueza e a estagnação do crescimento a demandar novas formas de produção. Em outros, a demanda pode ser mais determinante para uma modificação da forma de produzir que acarrete em uma acumulação mais acelerada, ainda que esta ainda não esteja esgotada dentro de um ciclo de crescimento.

Para Gala (2017) o problema do desenvolvimento econômico está relacionado ao quão complexa é a economia em um país. Por complexidade o autor entende a capacidade de um país de produzir a maior variedade de bens que outros não produzam. Nesse ponto da teoria ele distingue os bens entre ubíquos e os não ubíquos. Ubíquos são bens comuns, geralmente bens primários, que as técnicas mais rudimentares e o menor nível de capital aplicado consegue produzir, tais como produtos agropecuários e extração mineral, por exemplo. Os bens não ubíquos são bens raros, que agregam em si uma variedade de atividades complexas, sofisticadas. Acrescenta o autor o fato de que a exportação de tais bens é o núcleo dinâmico das economias desenvolvidas, portanto, um país que exporta maior quantidade de bens, desde que sejam sofisticados, muito provavelmente é um país mais desenvolvido economicamente.

Gala (ibidem) utilizou o *Atlas da complexidade econômica*<sup>2</sup>, resultado de esforços da tecnologia da informação, que congrega dados econômicos sobre a produção dos países, para analisar seus níveis de complexidade produtiva e, convergindo autores como Celso Furtado e Dani Rodrik, concluir que o desenvolvimento econômico é resultado de um esforço conjunto entre Estado e mercados com o fim de criarem um ambiente de atividades complexas e sofisticadas. Na origem da noção de complexidade tal qual apresentada pelo autor está a ideia de que a industrialização é a mola propulsora do desenvolvimento econômico.

Adiante, é preciso especificar mais objetivamente a questão da produção de bens ubíquos e não ubíquos, complexos ou não complexos. Ora, um país que produza e exporte diamante está oferecendo algo raro. Outros tipos de produtos primários também podem se encaixar nessa classificação. Porém tal ubiquidade não necessariamente pode significar que o país produtor e exportador seja desenvolvido. A análise feita pelo Atlas referenciado distingue um país que produza um bem naturalmente raro de outros verificando se aquele também possui uma pauta exportadora diversificada. Isto porque é possível que um país exporte basicamente um ou dois tipos de produtos primários, que sejam raros mas não exigem um conjunto de atividades complexas e diversificadas na sua produção. Também não caracteriza o desenvolvimento econômico a produção de uma variedade de produtos agrícolas ou minerais que possa ser alcançada por vários outros países. (GALA, 2017)

De certa forma, Gala (ibidem) explica que o conceito de complexidade muda com o tempo. Um bem complexo nos anos 1960 pode já não ser complexo hoje. Aquele progresso tecnológico sobre o qual Celso Furtado escreveu, referenciado anteriormente, trata desse problema. Um bem que se mantenha no mesmo nível tecnológico ao longo dos anos pode esgotar a possibilidade de satisfação de consumo ou então a demanda pode ser modificada, tornando o produto anteriormente requisitado, obsoleto.

Para Gala (ibidem) um processo consistente de desenvolvimento econômico envolve a acumulação de capital físico e também a de capital humano. Seu ponto de vista parte do princípio de que atividades complexas são necessárias independentemente de mão-de-obra qualificada num primeiro momento, mas a manutenção dos números do desenvolvimento, tais como aceleração da acumulação, aumento da produtividade do trabalho, progresso científico-tecnológico, dependem em última instância tanto de um

---

<sup>2</sup> HAUSMANN, HIDALGO et al. *The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity*. Puritan Press, 2011.

sistema nacional de inovação quanto de um sistema educacional que favoreça a especialização produtiva da força de trabalho. Convergindo esses elementos e tendo como consequência do processo a criação de complexidade, até mesmo a desigualdade social é reduzida, referenciando o Atlas. Atividades de baixa complexidade e baixa complexidade produtiva no geral produzem, segundo o autor, desigualdade social.

Todo esse processo, por conseguinte, requer empenho institucional e financeiro por parte do Estado. O processo de desenvolvimento econômico envolve vários atores e outros elementos econômicos ou não para sua existência e manutenção. Gala (ibidem) reforça a necessidade de um financiamento calcado na poupança interna, explicando que o financiamento do conjunto de ações que integram um plano de desenvolvimento se basear em recursos externos causa, de tempos em tempos, crise no balanço de pagamentos, permitindo que se perca boa parte do esforço de acumulação.

O desenvolvimento econômico é um fenômeno que está ligado ao Estado Nação, dados os seus fundamentos, que compõem o resultado de um pacto sociopolítico viabilizado por instituições e órgãos oficiais. A existência do que se pode chamar de desenvolvimento econômico, sua concretização em si tal qual se concebe atualmente, depende de limites políticos. Friedrich List (1983) abordou essa condição do desenvolvimento econômico ao escrever sobre os sistemas nacionais de economia política, em que defendia políticas protecionistas para que nações interessadas na manufatura desenvolvessem seus próprios mercados e acelerassem o acúmulo de capital. É importante a delimitação territorial pois é preciso que os fluxos econômicos descritos por Schumpeter, por exemplo, sejam analisados em um determinado espaço. Caso contrário seria quase impossível determinar qual região do globo seria desenvolvida economicamente ou não. Por tais razões é que o grau de desenvolvimento econômico não pode ser medido por padrões microeconômicos ou a partir de determinados mercados e empresas.

A existência do desenvolvimento econômico é percebida no conjunto das atividades de um território, a partir do crescimento econômico, do nível do fluxo de renda e da complexidade da demanda ali verificada, por exemplo (FURTADO, 1986). São consequências das especializações a que chegaram as forças produtivas do território, e por isso a delimitação regional é importante para a verificação do nível de desenvolvimento. Há territórios desigualmente desenvolvidos, outros são mais homogêneos.

## 1.2. O papel da Indústria no desenvolvimento econômico

Conforme visto anteriormente, o conceito de desenvolvimento econômico é formulado a partir de um conjunto de premissas que se completam historicamente. A divisão do trabalho e o aumento da produtividade, a inovação, a distribuição de renda, o crescimento da produção, isoladamente ou aplicados a qualquer setor, não são elementos capazes de proporcionar um estado de desenvolvimento econômico. Apesar desses elementos serem fundamentais para que aquele ocorra, é necessário que a atividade e o setor econômicos em que eles estão aplicados sejam capazes de gerar o melhor resultado possível e as maiores possibilidades de transformação estrutural na economia, como visto por Gala e Furtado em suas obras, anteriormente.

A defesa da manufatura como atividade propulsora do desenvolvimento econômico foi feita por Alexander Hamilton e Friedrich List ainda nos séculos XVIII e XIX, quando a Revolução Industrial transformava absolutamente a riqueza das nações, positivamente. A ampliação do uso das tecnologias e o surgimento de inúmeras delas forneciam, aos países em que essas condições se criavam, um poder inédito de aceleração da acumulação de todo tipo de capital.

Agora, cabe avançar um passo adiante e enumerar as circunstâncias principais das quais se pode inferir que os estabelecimentos manufatureiros não apenas aumentam positivamente o produto e o rendimento total da sociedade, mas contribuem essencialmente para que estes sejam maiores do que seriam sem eles. Estas circunstâncias são: 1. A divisão do trabalho. 2. A ampliação do uso da maquinaria. 3. Mais empregos para as classes que, comumente, não se dedicam ao negócio. 4. O fomento da imigração de países estrangeiros. 5. Dar mais ênfase à diversidade de talentos e inclinações que distinguem os homens entre si. 6. Abrir um campo mais amplo e variado à empresa. 7. Assegurar e, em alguns casos, criar uma demanda mais certa e regular para o excedente do produto da terra. (HAMILTON, 1995, p. 46)

A despeito do pensamento fisiocrata, defensor da ideia de que somente a terra poderia gerar riqueza, os defensores do moderno sistema industrial percebiam que as transformações do ambiente e do nível da riqueza intensificavam-se positivamente quanto mais industrializada fosse determinada região ou país. Para Hamilton, era facilmente observável que havia mais empregos, maior consumo, maior fluxo de capital e renda onde a economia da manufatura era predominante. Friedrich List também contribuiu historicamente para a crítica ao pensamento clássico, questionando as verdades estabelecidas em torno do trabalho físico e da riqueza da terra.

As ciências e a indústria combinadas têm gerado essa grande força material que, no novo estado da sociedade, vem substituindo com múltiplos benefícios o trabalho escravo dos tempos antigos. Esta nova força material está destinada a exercer sobre a condição das massas populares, sobre a civilização de países primitivos e bárbaros, sobre o povoamento de territórios desabitados, e sobre o poder das nações de cultura primitiva uma influência incomensurável – ou seja, a *força da maquinaria*.

Uma nação manufatureira tem centenas de oportunidades a mais de aplicar a força da maquinaria do que uma nação agrícola. Um aleijado (sic), dirigindo um motor a vapor, pode produzir centenas de vezes mais do que o homem mais forte pode com sua força manual. (LIST, 1983, p. 139)

A indústria, espaço da inovação e do uso de novas técnicas mecânicas, permite o maior aproveitamento da divisão do trabalho e da acumulação de capital. Sua dinamicidade e sincronia, nas palavras de Celso Furtado (2000), permitem uma transformação muito mais profunda e rápida na forma de produzir, de consumir e de acumular, superando continuamente as limitações produtivas de um determinado tempo, reinventando e renovando o modo de produção capitalista.

Schumpeter (1982), ao falar da transformação que deve acontecer no interior da economia para que o desenvolvimento germine, ainda que não defenda a indústria explicitamente, o faz pelos seus cinco casos de transformações que compõem o desenvolvimento econômico. Também porque a indústria é o local em que a inovação acontece de forma mais acelerada, não sendo à toa o salto tecnológico e material experimentado pela civilização desde a Revolução Industrial.

Gala (2017) baseia seu conceito de desenvolvimento econômico na divisão do trabalho, nos retornos crescentes de produtividade que uma economia pode proporcionar e na complexidade econômica. Apesar de uma economia poder produzir e comercializar uma diversidade considerável de bens e serviços, o que lhe conferiria certa complexidade, o autor argumenta que é na indústria que os elementos por ele definidos como condicionantes do desenvolvimento acontecem com intensidade e constância suficientes para alterarem as estruturas macroeconômicas. Repetindo a escola estruturalista, ele escreve:

Com base na hipótese de que a estrutura industrial de um país afeta tanto o ritmo quanto a direção do desenvolvimento, a literatura estruturalista destaca a importância da industrialização no processo de mudança estrutural. Para os economistas estruturalistas, sem um processo de industrialização robusto não é possível aumentar o emprego, a produtividade e a renda *per capita* de um país, reduzindo a pobreza. Para esses autores, o processo de desenvolvimento exige deslocar a produção de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade, nos quais prevalecem retornos crescentes de escala. (GALA, 2017, p. 19)

Para Furtado (1986), outra característica do sistema industrial que favorece o desenvolvimento está no fato de que o aumento do fluxo de renda ocasiona uma diversificação na procura, orientada principalmente para a procura de bens manufaturados. A versatilidade da indústria proporciona, de forma constante, novos bens ou versões de maior qualidade de bens produzidos anteriores. São as atividades industriais, portanto, as mais sensíveis à modificação da demanda, além de serem as que mais proporcionam aumento do capital investido em produção e da produtividade do trabalho.

Inserir recursos e fazer convergir energia dispersa<sup>3</sup> de um território em atividades que proporcionem maior produtividade e acúmulo de capital são preocupações latentes do pensamento voltado para o desenvolvimento econômico. Conforme Raul Prebisch (2011), a condição de subdesenvolvimento dos países latino-americanos é dada em decorrência da manutenção desses países em sistemas agroexportadores, geralmente com produção em grande escala de poucas commodities, e da dependência desses países de produtos mais caros e industrializados das antigas metrópoles, o que causava a deterioração dos termos de troca, explicada por Mantega da seguinte forma:

(...) os países periféricos da América Latina estavam amarrados pela falta de dinamismo de suas estruturas produtivas, baseadas num punhado de produtos primários, com pouco desenvolvimento industrial e tecnológico, e teleguiadas pelos mercados consumidores dos centros. A falta de integração interna das economias periféricas, com intensa descontinuidade entre regiões mais avançadas e regiões bastante atrasadas, tolhia-lhes a possibilidade de capitalizar e difundir os efeitos propulsores das já modestas melhorias de produtividade, enquanto os centros desenvolvidos, formados por estruturas produtivas mais homogêneas e mais industrializadas, produzindo uma gama diversificada de produtos principalmente para o mercado interno, desfrutavam de todo seu avanço e difusão tecnológica. E o fosso que separava os parceiros ricos dos pobres tendia a se acentuar pois, nas transações comerciais entre ambos, o centro tirava vantagem de sua supremacia sobre a periferia, impondo preços cada vez mais altos aos produtos industrializados que lhes exportava, enquanto importava produtos primários a *bom marché*. Isso significava que, na relação de intercâmbio entre produtos primários e industrializados, os preços se inclinavam sempre em favor destes últimos, provocando a famosa deterioração dos termos de intercâmbio da periferia. (...) (MANTEGA, 1984, p. 36)

O pensamento estruturalista propunha, para a superação dos atrasos nos países periféricos, a industrialização. Basicamente, o que acontece com o preço dos produtos

---

<sup>3</sup> Celso Furtado (2002) escreve que o processo de desenvolvimento econômico é condicionado pela capacidade criativa de uma sociedade na missão de fazer convergir toda a energia dispersa em objetivos comuns e atividades mais favoráveis a superação de estágios materiais atrasados, em direção a um sistema que proporcione maior bem-estar aos indivíduos.

primários, principalmente os agrícolas, é que eles declinam conforme há uma satisfação maior dos consumidores, mas o inverso, a satisfação perante produtos industrializados, não ocorre. Isto porque as inovações técnicas, de desenho, de utilidade, de tempos em tempos destroem velhos hábitos de consumo, tornam obsoleta boa parte do capital existente e criam novas necessidades, mantendo os preços constantemente altos. A inserção dos países periféricos nesse contexto deteriora seus ganhos e favorece os ganhos das regiões industrializadas.

Para Celso Furtado (2000) não há desenvolvimento econômico sem progresso tecnológico e maior dotação de capital por trabalhador, entendido capital como ferramentas, instrumentos ou quaisquer outros meios de execução de trabalho produtivo. Com a progressão do acúmulo de capital, seja empregado na produção, seja para a formação de estoque de riqueza, é necessário em algum momento que novas formas – de produção ou de formação de riqueza – sejam introduzidas, sob pena de estagnação. Para o autor (ibidem) este acréscimo de capital produtivo só pode ser alcançado com uma atividade produtiva capaz não só de ampliar a capacidade produtiva, mas diversificar tal capacidade. Dessa forma, acaba-se por chegar à indústria

É nesse contexto que a teoria de Celso Furtado fica mais clara com relação ao papel da acumulação de capital como uma das bases do processo de desenvolvimento econômico. A acumulação de capital toma uma nova forma no sistema econômico industrial, pois este acelera sobremaneira a produção de bens e a circulação deles, resultando em maior acúmulo de capital em todas as formas. Tendo por objetivo o lucro, ou seja, o aumento da riqueza, é fundamental para o funcionamento do sistema que novas formas de produção e circulação sejam inseridas na economia. É necessária, portanto, constante transformação das técnicas produtivas, que resultarão em nova acumulação, e assim por diante. (FURTADO, 2003)

Para List (1986) o desenvolvimento manufatureiro também interferiria positivamente no desenvolvimento da agropecuária, em função do maior capital empregado nas melhorias da produção primária. Uma nação conseguiria obter alta rentabilidade da agropecuária conforme realizasse progresso sobre ela com o uso da indústria, pois considerava que o uso intensivo de capital proporcionaria melhor aproveitamento da produção e também resultaria em novas formas de utilização dessa produção rural. Sua observação também compreendia a posição de que as nações mais industrializadas eram justamente as que teriam alcançado melhores resultados na agricultura, ou seja, o progresso manufatureiro proporciona um desenvolvimento geral

dos setores de atividades. Sem a manufatura, as condições naturais que poderiam proporcionar o aumento do estoque de capital, da produtividade do trabalho e da distribuição de renda reatariam inproveitadas, citando, por exemplo, os recursos hídricos, a força dos ventos ou mesmo as riquezas minerais.

Para os economistas estruturalistas a industrialização seria o meio mais eficaz para o alcance do desenvolvimento econômico, e toda a ação política deveria gravitar em torno desse objetivo maior. A compreensão mais aprofundada da deterioração dos termos de troca lhes fez crer e defender que as atividades ligadas a indústria poderiam manter uma trajetória ascendente na produtividade do trabalho, no consumo e na acumulação de capital, permitindo então a continuidade desses fatos no tempo de forma a transformar as estruturas do modelo macroeconômico nacional, superando qualquer forma de atraso material.

Gala (2017), com base na sua análise *do Atlas da Complexidade Econômica*, defende conceitos como complexidade, conectividade de redes produtivas, atividades sofisticadas. Sua obra converge para um entendimento contundente de que somente a produção de bens industrializados – sofisticados e não ubíquos – ou o processamento de *commodities* podem causar o desenvolvimento econômico.

Por exemplo, países que produzem motores de combustão avançados provavelmente têm engenheiros e conhecimentos que permitem produzir uma série de coisas similares e sofisticadas. Países que produzem só bananas ou frutas têm conhecimentos limitados e provavelmente são incapazes de produzir bens mais complexos. (...)

Produtos de baixa sofisticação e baixa complexidade não demandam redes produtivas complexas, pois carregam um baixo conteúdo de conhecimento produtivo. Essa segmentação entre produtos sofisticados e integrados em rede *versus* produtos de baixa sofisticação e isolados já estava presente nas antigas discussões de economistas clássicos do desenvolvimento. *Commodities* e extrativismos em geral não estão inseridos em redes e tendem a ser produzidos em países pobres da África e da América Latina. Produtos industriais sofisticados e integrados em rede são feitos no Leste Asiático, na Europa e nos Estados Unidos. Tecidos produtivos complexos tendem a ser construídos em torno de bens industriais ou do processamento de *commodities*. A história das nações mostra que quem dominou o *core* dessas atividades produtivas ficou rico, o que é especialmente verdadeiro para os Estados Unidos, o Japão e a Inglaterra. Muitos tentaram, alguns conseguiram, O Leste Asiático conseguiu. O Leste europeu também está conseguindo. A África e a América Latina tentaram, mas não conseguiram. (GALA, 2017, p. 33-35)

Erik Reinert (2008), em crítica ao pensamento clássico, argumenta que as nações que obtiveram sucesso na formação e manutenção de riqueza buscaram, ao longo da história, copiar o que nações mais prósperas de seu tempo. Dentre um conjunto de elementos que identifica, aponta que sobressaíram na economia internacional os países

que imitaram o que potências originárias do capitalismo praticaram em seus territórios, a partir do que chamou de emulação, que é a tentativa de se igualar. Fato é que, para o autor, em um contexto de revolução industrial, os países ou regiões que praticaram ações idênticas ou similares às da Inglaterra no início da revolução, mais tarde alcançaram-na ou até superaram-na economicamente, através do desenvolvimento das manufaturas e proteção dos mercados.

(...) Alexander Hamilton, o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos, lera Adam Smith. Agindo sabiamente, estabeleceu a política industrial e comercial dos Estados Unidos com base na alegação de Smith, fundada na experiência, de que nações industriais ganham guerras, não na alegação teórica do autor sobre o livre-comércio.

Seguindo a prática da Inglaterra, em vez de seguir sua teoria, os Estados Unidos protegeram sua indústria manufatureira durante cerca de 150 anos. A teoria em que se assenta a ordem econômica atual afirma que o livre-comércio levará à “equalização dos preços dos fatores”, isto é, os preços do fator-trabalho e do fator-capital tenderão a ser os mesmos em todo o mundo. Poucos economistas dizem aos filhos que eles podem começar uma carreira profissional lavando pratos (atividade na qual eles teriam uma “vantagem comparativa”) no lugar de buscar uma carreira como advogado ou médico, já que a equalização dos preços dos fatores está logo ali na esquina. Como cidadãos, os economistas entendem que a escolha da atividade econômica determinará o padrão de vida de seus filhos. Mas, no nível internacional, os mesmos economistas são incapazes de manter essa opinião, pois sua caixa de ferramentas está montada num nível tão alto de abstração que não contém ferramentas disponíveis para distinguir qualitativamente as atividades econômicas. (REINERT, 2008, p. 67-68)

Reinert (ibidem) aborda no texto uma ideia retomada por Gala (2017), que é a noção de que importa mais o setor ou atividade em que o trabalho é empregado do que a qualificação do trabalho em si. Ou seja, uma economia com trabalhadores de baixo capital empregado, ainda que extremamente qualificados, apenas produzirão bens de baixa sofisticação, que serão colocados por preços baixos no mercado. Do contrário, ainda que o trabalhador não tenha educação formal, se orientado para exercer funções em indústrias que empreguem alto capital na produção de bens, os resultados serão muito mais lucrativos e as possibilidades de aumento do ganho e do consumo de renda favorecerão ainda mais as transformações citadas por Schumpeter e os estruturalistas. Conforme exposto anteriormente, trata-se de uma condição inicial de desenvolvimento econômico, porém ao longo do tempo, para a manutenção do processo, é necessária a qualificação da mão-de-obra apoiada em atividades complexas e sofisticadas.

Rodrik (2007), ao escrever sobre a trajetória e as possibilidades das políticas econômicas desde o século XX em diante chama as políticas de crescimento também de políticas industriais, assim como economistas estruturalistas ou mesmo como List e

Hamilton. Reconhece ainda o sucesso de políticas voltadas para a industrialização em diferentes regiões do globo ao longo do século XX. Por outro lado, divergindo de Reinert, não acredita que a emulação pura e simples seja responsável pelo sucesso dos países que queiram trilhar o caminho do desenvolvimento econômico. Isto porque, para ele, as políticas para o crescimento e o desenvolvimento devem ser pensadas e praticadas com base nas instituições de cada lugar, levando em conta necessidades e potencialidades regionais. Para ele a indústria também é o elemento central de uma política bem sucedida de crescimento econômico, chegando a tratar política para o crescimento como sinônimo de uma política industrial.

O pensamento de List e Hamilton, resgatado por Reinert, o estruturalista de Celso Furtado ou ainda o institucionalista de Rodrik, apesar de traçarem diferentes abordagens sobre o funcionamento em geral da economia, convergem para a compreensão de que a industrialização é elemento fundamental das transformações que criam o desenvolvimento econômico. Isto porque, como presente na obra de Furtado, Gala e outros, a atividade industrial permite o desenvolvimento superior de técnicas, máquinas, equipamentos e retornos de escala que transformam radicalmente o espaço e a sociedade, uma vez que faz o acúmulo de capital intensificar-se.

### **1.3. A importância das políticas de desenvolvimento econômico**

O desenvolvimento econômico está ligado ao crescimento da economia. Ainda que presentes outros fundamentos, se a expansão não ocorre, não acontece o desenvolvimento tal qual teorizado anteriormente. Os economistas do desenvolvimento sempre defenderam uma posição atuante dos governos com relação a políticas que pudessem gerar crescimento econômico. Os estruturalistas foram alguns dos expoentes desse posicionamento na América Latina, tendo sido a substituição de importações uma política importante para alguns países. Com o avanço da globalização e as crises das décadas de 1970 e 1980, foi necessário um redimensionamento do papel do Estado, principalmente a partir do Consenso de Washington. A partir de então as políticas para o crescimento sofreram mudanças significativas de concepção e implementação, e mais tarde alguns desajustes ainda demandaram novas correções.

Rodrik (2007) e Furtado (2007) concordam sobre as transformações trazidas no campo de atuação do Estado no final do século XX. Apesar de Rodrik fazer a defesa de alguns valores do Consenso, enquanto Furtado insiste em uma crítica mais ampla, há em ambas as obras a posição semelhante e até convergente em muitos pontos de que a mudança institucional por si só, proposta em parte pelo Consenso de Washington, não é capaz de criar crescimento econômico e muito menos sustentá-lo no tempo.

Para Rodrik (*ibidem*), a política do crescimento é uma política industrial. Seu pensamento institucionalista lhe faz pensar de forma bastante flexível com relação a cada país. Seu posicionamento é pela investigação sobre as especificidades de cada região na busca de um objetivo concreto de crescimento. De forma crítica reconhece os bônus alcançados no passado pelas políticas de substituição de importações, de protecionismos, de planificações, mas também reconhece que alguns pilares do crescimento econômico são universais, e estão intrinsecamente ligados a princípios da economia clássica, presentes inclusive no próprio Consenso de Washington.

É importante considerar que Rodrik (*ibidem*) escreve no mundo globalizado entre o fim do século XX e do século XXI. As bases de uma economia sólida são nesse tempo diferentes daquilo que acontecia nos séculos XVIII e XIX. List explicou como a Inglaterra e outros países industriais protegeram seus mercados. Hamilton, primeiro secretário do Tesouro americano, emplacou seu Relatório Sobre as Manufaturas no Congresso Nacional e propôs oficialmente uma política de desenvolvimento nacional que vigorou por mais de um século. Piketty (2013), em sua análise histórica da evolução da riqueza nos países, constatou que a Inglaterra atuou através de um gasto público intenso na construção de infraestrutura de comunicações, logística e energia, causando uma inflação que corroeu sua dívida pública.

Muitos países industrializados, em consonância com o que escreveram Erik Reinert (2008) e Thomas Piketty (2013), por exemplo, criaram seu estoque de capital e sua riqueza a partir de meios bastante heterodoxos e de forma totalmente diferente daquilo que a escola clássica propagandeava. Conforme Reinert (*ibidem*), ao longo da história as sociedades buscaram, naquelas que pareciam progredir materialmente, imitar as práticas nestas exercidas como forma de também avançarem. Tal conceito é chamado pelo autor de emulação, que significa, de fato, imitação. Sua crítica se concentra no excesso de abstração dos modelos econômicos, crítica feita também por Celso Furtado, no sentido de que muitos modelos acabam se transformando em obstáculos ideológicos para o crescimento.

No caso de Piketty (*ibidem*), apesar de não ser um autor do desenvolvimento econômico, sua contribuição se dá na análise da formação do estoque de riqueza, o que também se pode chamar de capital, especialmente na Inglaterra do século XIX. Segundo o autor, em determinado momento o governo promove um inédito e intenso volume de gastos e investimentos públicos, principalmente em infraestrutura e outros sistemas logísticos, favorecendo sobremaneira a indústria nacional, vez que, à época, o Estado inglês era o maior consumidor no território nacional. Tal consumo proporcionou não só a multiplicação oportuna das ferrovias, dos canais, das linhas de comunicação e de energia, mas também favoreceu intensa acumulação ao setor privado, fornecedor do Estado, que utilizou o excedente não só na expansão das atividades internas mas também para o mercado exterior, criando novos mercados. Trata-se de relevante papel do Estado no impulsionamento da economia industrial nacional. É pacífico que o gasto descontrolado não se configura atualmente como instrumento hábil para a promoção do desenvolvimento, mas o que se pretende apresentar com os fatos em referência é a condição do Estado como agente promotor do crescimento econômico, independente da forma que essa intervenção se manifeste.

Rodrik (*ibidem*), por outro lado, mostra que “In fact, principles such as appropriate incentives, property rights, sound money, and fiscal solvency all come institution-free”, o que reflete uma compreensão baseada nos valores contemporâneos da ciência econômica, já informada de que o descontrole das contas públicas ou a insegurança sobre os direitos de propriedade afastam as possibilidades de crescimento econômico. O desafio que se impõe, portanto, é criar condições para o crescimento dentro de tais limites, uma vez que a redução do poder do Estado abre espaço para o mercado, mas muitas vezes os interesses são antagônicos, ou não convergem como esperado.

De acordo com o institucionalista, uma política para o crescimento deve partir de um consenso entre Estado e mercado sobre suas falhas e não de forma unilateral. Defende a importância da atuação do Estado no sentido de criar transformações institucionais, da mesma forma que reconhece de forma fundamental o papel do setor privado no processo de desenvolvimento econômico. O fato, para ele, é que a economia impescinde de um acordo político que favoreça um ambiente de inovação e possibilidade de transformação da produção a partir do empreendedor como já havia defendido, de certa forma, Schumpeter.

The right model for industrial policy is not that of an autonomous government applying Pigovian taxes or subsidies, but of strategic collaboration between the private sector and the government with the aim of uncovering the most significant obstacles to restructuring and determining what interventions are most likely to remove them. Correspondingly, the analysis of industrial policy needs to focus not on the policy outcomes—which are inherently unknowable *ex ante*—but on getting the policy process right. We need to worry about how we design a setting in which private and public actors come together to solve problems in the productive sphere, each side learning about the opportunities and constraints faced by the other. Deciding whether the right tool for industrial policy is, say, directed credit or R&D subsidies, or whether to promote the steel industry or the software industry comes later, as a by-product of this process. (RODRIK, 2007, p. 100-101)

O autor reconhece que em regiões de baixo desenvolvimento ou desprovidas dele, com instituições fracas, o Estado é o agente com capacidade originária de interferir no contexto econômico a fim de causar transformações. Este papel o Estado assume por ações voltadas para a criação de novas oportunidades e abertura de novas frentes de investimento para o capital privado, além da regulamentação sobre direitos de propriedade, equilíbrio fiscal, por exemplo. A inovação, neste caso, também está ligada a ideia de novas instituições, ou modificação das antigas, e não somente à organização da produção ou diversidade de oferta e demanda, ainda que estas sejam os objetivos da intenção anterior.

Lundval et al, (2010, *apud* Gala, 2017) argumenta que o investimento público e os sistemas nacionais de inovação são fundamentais para a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento. Essa transformação, segundo ele, se dá através de uma espécie de consórcio entre Estado, instituições ligadas ao desenvolvimento (agências, universidades, instituições oficiais comandadas pelo Estado) e empresas, tendo cada uma dessas partes um papel decisivo na construção de inovação e investimento direcionado a setores que criem complexidade e dêem altos retornos de escala. Seu posicionamento é pelo protagonismo do Estado na construção desse modelo e no investimento que sustente um projeto de tal porte.

Ao longo do século XX foram experimentadas diversas formas de políticas para o desenvolvimento, tendo sido muitas delas exitosas em determinados momentos, desastrosas em outros. O fato é que a experiência global demonstrou, na virada para o século XXI, que a “economia mista” é a saída mais plausível para os problemas, a partir de uma compreensão mais profunda da complementaridade entre Estado e mercados. O neoliberalismo que levantou-se sobre o fracasso de políticas protecionistas não foi capaz

de promover o desenvolvimento, permitindo a reinterpretação de antigos princípios, mas não sendo em todo descartado. (RODRIK, 2002)

Sua discussão não se distancia daquilo que os estruturalistas defendiam como caminho viável para o desenvolvimento econômico. Para estes, a pactuação política em países que não haviam alcançado o desenvolvimento era o principal meio para atingi-lo. A ressalva direciona-se mais diretamente às economias periféricas, em que ficava claro, conforme a compreensão dos fenômenos do desenvolvimento avançava, que os períodos em que elas alcançaram razoável crescimento econômico dependiam de “medidas voluntaristas tomadas quase sempre em desacordo com as forças do mercado”. (FURTADO, 2007)

Celso Furtado (1986) se aproxima ainda mais de Rodrik (2007) ao escrever sobre a política econômica do desenvolvimento. Em sua teoria é possível perceber uma inclinação institucionalista no sentido de que reconhece que o sistema econômico nacional se baseia em uma coordenação de decisões de agentes econômicos. Em suma, os principais agentes seriam o Estado e os mercados, que coordenariam decisões no sentido de modificar as estruturas econômicas tendo em vista a saída da estagnação.

Para Furtado (*ibidem*) são quatro os níveis de decisão, que envolvem decisões sobre os bens circulantes no mercado de consumo, os fatores de produção do processo produtivo vigente, a capacidade de ampliação da produção e o equilíbrio monetário. Com relação especialmente às duas últimas coordenadas, o autor indica a necessidade de uma centralização das decisões, o que poderia caber a um Banco Central competente para tal atividade, por exemplo. A formulação de políticas também não poderia ser tema descentralizado, exigindo certo grau de centralização de informações.

De certa forma, os posicionamentos de Rodrik e Furtado convergem pois ambos concordam que o Estado tem papel central na construção de instituições sólidas e favoráveis ao crescimento, e também concordam que as estruturas não econômicas interferem nas tomadas de decisões dos agentes. Daí a necessidade de construir políticas com o objetivo de superação da ausência de dinamicidade, o que é o caso de países que não alcançaram um nível satisfatório de desenvolvimento, uma vez que para os autores, e especialmente Furtado, o sistema de preços em um ambiente liberalizado não é suficiente para o fornecimento de informações sistemáticas para os agentes econômicos, criando um estado estacionário na economia.

Gala (2017) reitera ambos os posicionamentos, afirmando que sendo o mercado o lugar de excelência para o desenrolar do processo de desenvolvimento econômico, é

por outro lado papel primordial do Estado ambientar o processo, através do provimento de toda sorte de instituições e reformas estruturais favoráveis, principalmente no que diz respeito à manutenção do equilíbrio macroeconômico e da criação de mecanismos favoráveis à inovação. O objetivo das políticas públicas deve ser conectar a economia nacional às cadeias globais de valor, com altos retornos de escala e inovação constante.

O que parece ser latente no posicionamento dos autores anteriormente referenciados é a compreensão de que um processo ideal de desenvolvimento econômico é balizado por Estado e mercado, sendo este o agente mais competente para gerir os mecanismos que desatam no desenvolvimento, mas tendo aquele como o grande agente indutor, provocador de todos os comandos que possam tornar, para o mercado, o ambiente o mais favorável possível para o crescimento.

Rodrik (2007) chama tal política de política industrial pois acredita, assim como Furtado, que é a indústria o meio chave para o alcance do desenvolvimento. Tendo tal posição como fundamento, elencou dez medidas que considera básicas para qualquer formulação de política industrial no século XXI, que podem ser apresentadas sucintamente da seguinte forma:

1. Incentivos públicos em atividades novas, com o fim de obter novas formas de produzir e novos produtos.
2. Avaliação de sucesso e fracasso dos empreendimentos patrocinados pelo Estado.
3. Os projetos devem ser temporários, com fim definido.
4. O Estado deve incentivar atividades, não setores, uma vez que setores podem desaparecer em avanços tecnológicos, mas muitas atividades transmutam-se para novos setores.
5. Atividades referenciadas no item 4, por exemplo, devem proporcionar novos conhecimentos e tecnologias.
6. A política industrial deve ser executada por órgãos burocráticos extremamente capacitados. Uma das preocupações de Rodrik é o “sequestro” do Estado que pode existir pela relação entre altos burocratas e empresários.
7. Os órgãos encarregados devem ser fiscalizados.
8. A promoção de políticas por parte de órgãos especializados deve depender de alto nível de comunicação desses órgãos, com o fim de aprimoramento constante.
9. O governo deve buscar minimizar os custos dos erros da política, pois provavelmente ocorrerão. Na verdade, para Rodrik, o aperfeiçoamento de uma política

industrial e o avanço na descoberta e no aproveitamento das potencialidades locais leva tempo e passa pela correção de falhas.

10. A política deve fazer com que a economia nacional faça uma espécie de reciclagem ou renovação, buscando descobrir novas potencialidades a cada ciclo de esgotamento de acumulação, criando um sistema dinâmico.

Na defesa da autonomia dos países em desenvolvimento, o autor faz ponderações sobre a viabilidade das políticas industriais, pois considera o mundo globalizado um ambiente hostil a este tipo de recurso, com base na observação de que os países em referência foram submetidos a uma gama de acordos comerciais desvantajosos, que lhes expuseram de forma equivocada a um sistema de vantagens comparativas, sem antes conseguirem estabelecer trajetórias sólidas de crescimento.

O que fica claro no debate proposto é que o Estado possui papel central nas economias em desenvolvimento, seja para a proposição de mudanças institucionais, seja para as estruturais. Isto quer dizer, o Estado é agente capaz de ambientar o território e as instituições para que o mercado atue satisfatoriamente, e também de forma a permitir que ocorram os elementos do desenvolvimento econômico – acumulação, inovação, renda – e também que as transformações se sustentem ao longo do tempo, tendo como consequência mudanças estruturais no modelo econômico.

### **1.3.1. Considerações gerais sobre o planejamento econômico**

Para Walinsky (1974) o planejamento simboliza o esforço que uma sociedade concorda em fazer para alcançar um nível maior de desenvolvimento econômico. Explicando que o desenvolvimento econômico requer sacrifícios sociais em torno de um objetivo comum, o autor esclarece que o planejamento econômico institucionalizado é o instrumento pelo qual o Estado equaliza as demandas de um país, podendo o processo de desenvolvimento econômico se dar de forma mais acelerada ou não conforme o pacto nacional se assentar da forma mais homogênea através do planejamento.

O planejamento econômico como sistema e organizado para orientar a política econômica nacional surgiu no final dos anos 1920 na União Soviética, provavelmente a partir do primeiro plano quinquenal instituído por Josef Stalin. O fato é que no pós-guerra esse instrumento disseminou-se em vários países no mundo, inclusive na Europa Ocidental. (MIGLIOLI, 1982)

Fonseca (2006) destaca a característica não voluntária do fenômeno do desenvolvimento econômico argumentando que, salvo casos específicos como o da Inglaterra e o dos Estados Unidos, o desenvolvimento econômico em outros países não ocorreu de forma espontânea. Portanto, a considerar o papel do governo como instituição capaz de promover mudanças direcionadas para a transformação da economia, o autor destaca o planejamento como instrumento fundamental de ação e coordenação de ações. Segundo o autor, o debate central é o desenvolvimento econômico, mas verificando a importância do Estado na articulação de projetos e políticas para a sua realização, então o planejamento deve ser considerado uma ferramenta eficiente para o alcance dos objetivos estatais.

Inicialmente, o planejamento integrou uma controvérsia ideológica entre os países capitalistas e os socialistas. Estes não acreditavam que seria possível sua aplicação em economias capitalistas de mercado, enquanto aqueles enxergavam no planejamento um elemento marxista, portanto, não útil à economia de mercado. O sucesso de planificação econômica percebido em países na Europa Ocidental veio demonstrar a desnecessidade da polêmica anterior. Das economias nacionais, o instrumento do planejamento foi absorvido também pelas próprias empresas capitalistas. (MIGLIOLI, 1982)

Em conclusão, tanto nos países socialistas como nos capitalistas, a planificação deixou de ser encarada como uma característica própria e exclusiva das economias socialistas, para ser vista como um conjunto de procedimentos adotáveis em qualquer economia para fazer que esta atinja determinados objetivos previamente fixados. Esta é a concepção de planejamento atualmente predominante. É uma concepção bastante ampla, onde se acentua o significado metodológico do planejamento, dissociando-o de qualquer sistema sócio-econômico. (MIGLIOLI, 1982, p. 15)

O planejamento, portanto, conquistou espaço na formulação oficial de políticas governamentais, a ponto de, ao menos no Brasil, ter se tornado um dispositivo constitucional, passando então a instrumento de ação do próprio Estado, convertido em obrigação dos governos. Os seus desdobramentos operacionais estão comunicados fortemente com o Orçamento Público, pois este é executado de acordo com os planos plurianuais e as leis subsequentes, quais sejam, a de diretrizes orçamentárias e a orçamentária anual.

O desafio da atividade pública planejadora consiste em quantificar metas subjetivas de ideais de desenvolvimento econômico, manifestadas pela sociedade, pelos grupos de interesse, pelos atores políticos, entre outros, materializadas como interesses

da burocracia do Estado ou públicos, que possam superar o plano abstrato para se materializarem em ações políticas efetivas. O fato é que tal atividade envolve uma estrutura jurídico-institucional bastante complexa e extensa, interdisciplinar inclusive, que envolve cientistas sociais, estatísticos, gestores. O planejamento é diverso, portanto, apesar de direcionar-se primordialmente para a transformação nacional da esfera econômica. (MIGLIOLI, 1982)

Para Miglioli (ibidem), a trajetória histórica do funcionamento da economia nos países capitalistas diferenciou-se sensivelmente das teorias clássicas, afastando-se, por consequência, de um complexo ideológico e instrumental ortodoxo. Segundo o autor, todos os países industrializados contaram em algum momento com a atuação decisiva do Estado para o alcance do desenvolvimento econômico. Apesar desse fato, o planejamento, tido como uma intervenção estatal contínua na economia, foi mal visto por muitos capitalistas. Por outro lado, isso não impediu que, conforme dito anteriormente, países capitalistas até mesmo do Ocidente Europeu tenham lançado mão dessa ferramenta de intervenção e coordenação do desenvolvimento econômico. Isto, segundo o autor, pela própria exigência do Plano Marshall de que os países europeus dispusessem de um instrumento de organização e coordenação dos investimentos recebidos pelos Estados Unidos no pós-guerra.

É nos países em desenvolvimento, porém, que o planejamento alcança maior notoriedade. Conforme escreveu Roberto Campos (1962), um forte motivo que incentiva uma maior intervenção do Estado e a formulação do planejamento oficial em países subdesenvolvidos é a debilidade do setor privado para dinamizar os mercados e ampliar a produção. Pela própria gestão das empresas não ser tão eficiente como é nos países de capitalismo mais avançado, torna-se imperioso que o Estado intervenha com o objetivo de criar mercados e promover investimentos em várias áreas.

No Brasil o planejamento surge, assim como em boa parte dos outros países, no período entre guerras, também acompanhando o aprofundamento do seu uso após a II Guerra Mundial. O período democrático após o Estado Novo até o golpe de 1964 foi marcado pela formulação de importantes planos de desenvolvimento e, de fato, alçaram o país da condição de agroexportador para um de considerável base industrial. É nesse período que o arcabouço institucional relacionado às atividades de planejamento e ação pública na economia é criado e aperfeiçoado. (MIGLIOLI, 1982)

Octavio Ianni (1979) escreve sobre as bases sociopolíticas que favoreceram o surgimento de um conjunto de órgãos voltados para a intervenção pública na economia e

a elaboração de planos. Para ele, é com a crise de 1929 e o desenvolvimento de novas forças sociais que os choques no interior da sociedade brasileira demandam novas respostas estatais, em razão da nova complexidade dos problemas, principalmente econômicos. Getúlio Vargas é o presidente que estrutura o Estado brasileiro no sentido de dotá-lo de condições para promover interferências mais sensíveis na economia brasileira.

Para Jorge Miglioli (1982) a emergência da ditadura militar em 1964 traz um governo com uma orientação mais conservadora e os planos do período repetem objetivos, entre eles o controle inflacionário. O último governo militar não traz um plano definido, apesar da legislação já ter consolidado o trâmite legislativo orçamentário e de planejamento. Para Tânia Bacelar de Araújo (2000), é somente após a redemocratização e, principalmente, a partir do início do século XXI, que o planejamento conquistará maior atenção do governo como instrumento, de fato, de ação política para o desenvolvimento econômico.

A regionalização das políticas de desenvolvimento também acontece com o aprofundamento do sistema de planejamento nacional. Como visto anteriormente, o planejamento econômico brasileiro surge primeiramente como instrumento de equalização de conflitos sociais que se desdobram na arena política dos anos 1930, imediatamente após a crise que redefiniu o poder dos grupos econômicos mais importantes do Brasil. A realidade brasileira compunha uma nova ordem mundial, de maior intervenção do Estado na economia, não só sob influência da planificação soviética, mas do fato de que o Estado havia se tornado o agente mais capaz de reestruturar o sistema capitalista, principalmente nos países subdesenvolvidos.

De acordo com a obra de Ianni (1979), no Brasil o planejamento não surge como um sistema de imediato. Inicialmente algumas diretrizes são exercidas por novos órgãos burocráticos da administração pública, responsáveis por ações tanto internas, voltadas para reformas administrativas, quanto externas, voltadas para execução de políticas socioeconômicas. A partir dos 1940 até os anos 1950 emergem planos de outra dimensão, com coordenadas voltadas para o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek é o que mais chama atenção por apresentar de forma bastante clara um projeto macroeconômico estruturalista, que envolve programas de investimento em todo o tipo de infraestrutura e também orientado para a integração nacional.

De acordo com Goldenstein e Seabra (1980) o processo de industrialização dependente realizado nos anos 1950 em resultado da política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek acaba por concentrar ainda mais as atividades mais complexas – industriais, no caso – em centros que já se encontravam mais urbanizados. Os governos seguintes também não atuam o suficiente para fazer retroceder a concentração ou diminuir seu ritmo, existindo intensa concentração industrial e urbana entre as décadas de 1950 e 1970. Os autores explicam como o Centro-Oeste se insere no sistema econômico nacional, o que se dá a partir da transformação de seu território numa região fornecedora de matérias-primas, principalmente agropecuárias e com uma parcela da produção industrializada na própria região, para grandes centros consumidores do Sudeste.

Segundo Santos (2017), o pensamento sobre as questões regionais toma forma já com o governo Vargas, no início do uso do planejamento como instrumento de política pública. Porém no início as intervenções são menos sistemáticas do que ocorrerá nas décadas seguintes. Nos anos 1950 o governo federal se dedica primeiramente ao Nordeste, em razão de sua situação historicamente crítica, tanto pela miséria quanto pela seca. É criada então a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), cuja experiência prática favorece a continuidade programática para outros territórios brasileiros. Já no início dos anos 1960 é criada a CODECO (Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste) que em 1967 se transforma em SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste).

É somente mais tarde, porém, que ocorre a sistematização do planejamento, e se dá em conjunto com o sistema orçamentário. Ambos, planejamento e orçamento, passam a compor o mesmo sistema a partir dos anos 1960 e a Constituição de 1988, apesar de não eliminar instituições e órgãos setoriais de planos e programas de desenvolvimento, estabelece os planos plurianuais como documentos originários das estratégias gerais para o período estipulado. É a partir do plano plurianual, feito a partir de uma estimativa orçamentária de arrecadação, que os outros órgãos atuarão.

### **1.3.2. Dimensão jurídico-institucional no planejamento no Brasil**

A nova ordem trazida pela Constituição de 1988 estabelece a natureza vinculante do planejamento público, ou seja, o fato de que seu conteúdo deve determinar a ação

pública, servindo como indicativo de ação para o setor privado. É o que diz o artigo 174 da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 2018)

O parágrafo primeiro do referido artigo dispõe ainda que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.” Essa orientação revela a importância do planejamento como conjunto de estratégias para o desenvolvimento econômico nacional, institucionalizando-o como norma constitucional, capaz de determinar também que cada unidade federativa possua seu próprio sistema de planejamento.

A própria Constituição define, de forma esparsa, a forma e os prazos do plano plurianual, do qual decorrem as leis de diretrizes orçamentárias e a orçamentária anual, ambas elaboradas e aprovadas anualmente. O plano plurianual é um documento em que se consignam as estratégias do governo para um período de quatro anos, vigendo a partir do segundo ano de um mandato executivo até o primeiro ano do mandato subsequente. (BRASIL, 1988)

A novidade do sistema trazido pela Constituição de 1988 é o aprofundamento da relação entre planejamento e orçamento. O plano plurianual não só regionaliza as estratégias governamentais como também tem a obrigação de definir os gastos dos programas. Trata-se de uma tentativa de modernização das práticas das décadas anteriores, em que os planos de desenvolvimento não respeitavam a situação fiscal do país. (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006)

Para Matias-Pereira (2012), o planejamento governamental trazido pela Carta de 1988 tem a intenção de redefinir a relação entre planejamento e orçamento, qualificar as metodologias, descentralizar decisões e promover a participação mais ampla na formulação dos planos plurianuais. Segundo o autor, a partir do plano de 1996-1999 o governo introduz metas de longo prazo com base em um planejamento territorial. Nesse ambiente institucional emerge a noção de que é necessário criar planos de longo prazo que se desdobram em outros de médio, traduzido pelo plano plurianual, e de curto prazo, através das leis orçamentárias.

O sistema de planejamento brasileiro, que pode ser definido como planejamento-orçamento, pois vinculado a capacidade fiscal do Estado para sua realização, é escalonado em leis hierárquicas, em que uma depende da outra para existir e ser implementada. A partir da Constituição a lei do plano plurianual cria o plano e condiciona a existência de outras duas leis, a de diretrizes orçamentárias e a orçamentária anual. O plano plurianual define a dimensão estratégica, geral, para o médio prazo, da visão de governo; a lei de diretrizes estabelece parâmetros que comunicam o plano com a realidade nacional e orçamentária de cada ano, a fim de criar uma base realista para a criação e execução da lei orçamentária anual. A principal característica do planejamento brasileiro é sua dimensão intergovernamental, coexistente nas três esferas federativas – União, Estados e Municípios. (MATIAS-PEREIRA, 2012)

Seguindo a Constituição, todos os estados e municípios devem também aprovar seus próprios planos plurianuais, convergindo com o calendário nacional. O primeiro ano de um mandato governamental ainda decorre sob as linhas estratégicas do governo anterior, enquanto elabora um novo plano para vigor do ano seguinte até o primeiro ano do mandato posterior. A este trabalho interessa o levantamento das estratégias dos planos sul-mato-grossenses entre 2008 e 2015, período que compreende dois planos plurianuais. Os planos, quando acabam feitos ao longo de um período de mesmo partido no governo, não sofrem mudanças em termos ideológicos, a não ser na construção textual e em alguns itens de ordem metodológica e programática, no caso desse trabalho, com relação às estratégias para o desenvolvimento econômico.

#### **1.4. A dimensão regional do desenvolvimento econômico**

O desenvolvimento econômico está ligado a um determinado território. Não se trata de fenômeno que resulte em automático de políticas macroeconômicas nacionais ou internacionais. É possível verificar, num primeiro momento, diferentes níveis de desenvolvimento econômico entre os países, dentro desses países outros diferentes níveis entre unidades federativas ou províncias, e assim por diante.

Para Gala (2017), o desenvolvimento econômico é consequência daquilo que determinada sociedade produz em seu território, promovendo retornos de escala, complexidade, aperfeiçoamento tecnológico. Conforme anteriormente citado, os

elementos que compõem o desenvolvimento econômico são dados por potencialidades locais e atividades chave que utilizem alto valor de capital empregado na produção.

Os economistas estruturalistas argumentavam que a divisão internacional do trabalho determinava aquilo que cada nação produziria, e por consequência seus produtos seriam resultado das atividades correspondentes. Portanto, nas ex-colônias de exploração, produtoras de bens agrícolas e primários em geral, as atividades seriam aquelas mais simples, menos sofisticadas e com menor possibilidade tanto de acumulação quanto de avanço tecnológico. Por consequência, a distribuição de renda restaria comprometida e a demanda sem grande diversificação.

Celso Furtado (1986) tratou do dualismo existente na economia, em escala planetária e também nacional. Para ele, é possível que polos distintos coexistam, formando um sistema heterogêneo na economia, em que um modelo é suficientemente avançado, tendo conquistado o desenvolvimento a partir da industrialização e da diversificação da produção, enquanto outro polo é primário-exportador, sem qualquer núcleo dinâmico no seu território, e, portanto, dependente e subordinado ao setor externo, exposto ainda mais aos desequilíbrios da economia externa.

Os conceitos elaborados em torno da polarização entre desenvolvimento e subdesenvolvimento são aplicados em um primeiro momento em escala mundial, quando os estudos sobre o desenvolvimento econômico se deparam com a condição de subdesenvolvimento, descrita por Furtado (ibid.) e outros estruturalistas como um estado econômico, e não uma fase em direção ao desenvolvimento. Para esses pensadores, portanto, é possível que uma região – que poder ser um país ou não – permaneça em condição de subdesenvolvimento em toda a história. Furtado (ibid.) enxerga na industrialização a origem para os desequilíbrios em quaisquer níveis, uma vez que esse processo cria uma divisão internacional do trabalho e privilegia os países em que ele surge e se desenvolve tecnicamente, deixando às colônias o papel de produtores de bens primários.

(...) a criação de um núcleo industrial na Europa Ocidental, em fins do século XVIII e começos do XIX, pôs em marcha um processo de articulação e integração das economias das mais distintas áreas geográficas, tendo início a formação de um sistema econômico de âmbito planetário. Esse processo assumiu, por um lado, a forma de uma deslocação da fronteira econômica europeia – através da exportação de técnicas, mão-de-obra e capital para os grandes espaços vazios das regiões de clima similar ao da Europa – e, por outro, a de implantação de um sistema internacional de divisão de trabalho. A partir de certo estágio evolutivo da economia industrial, os fatores que atuam no sentido dessa integração apresentaram sintomas de debilitamento,

definindo-se nítida tendência à polarização da economia mundial, isto é, à ampliação do fosso que separa as economias que constituem o foco irradiador das transformações tecnológicas e as subdesenvolvidas. Essa nova situação colocou uma série de questões que estão forçando a tomada de consciência de uma problemática econômica mundial, cujo encaminhamento e solução vêm exigindo, há algum tempo, modificações de profundidade nas relações econômicas internacionais. (FURTADO, 1986, p. 235)

Celso Furtado, ao longo de toda sua obra, afirma que o distanciamento material entre os países constituídos se inicia a partir da revolução industrial. Para ele, a acumulação de capital que passa a existir em decorrência do progresso tecnológico é fator que desencadeia um novo dinamismo econômico, que privilegia primordialmente os locais em que o avanço das técnicas surge. Como a economia, naquele momento histórico se baseava fortemente em sistemas nacionais de economia – e aqui é possível perceber a influência de List (1983) na construção desse raciocínio – era praticamente natural que tais técnicas fossem mantidas em posse dos países originários, sem “permissão” para circular livremente, principalmente em direção às colônias.

List (ibid.) conferia erroneamente ao clima e à suposta superioridade étnica europeia o avanço das técnicas no continente europeu e também no norte-americano, mas era fato que os motivos não eram esses, e sim construções sociais e políticas que permitiram o desenvolvimento da economia. De todo modo, tanto List (ibid.) quanto Furtado reconheceram uma dimensão regionalizada do desenvolvimento econômico, ligada de forma estreita a um local em que a técnica se originou e consolidou-se como uma nova estrutura produtiva.

Furtado (1986) retoma o problema dos termos de troca ao escrever sobre o declínio dos preços dos bens primários a partir da industrialização, e como essa situação reorientou o comércio internacional. Com o bloqueio de transmissão das técnicas de produção observadas no período colonial, transmitidas de forma contínua desde as metrópoles, mas com a necessidade agora de vender produtos no mercado exterior, isolou-se os países subdesenvolvidos do progresso tecnológico, criando regiões anacrônicas sem conexão com a modernidade material.

As desconexões de certas regiões com os centros dinâmicos do sistema capitalista foram melhor compreendidas a partir do início dos estudos sobre o desenvolvimento econômico. Furtado (ibid.) chamou a situação de dualismo econômico, ou seja, duas realidades coexistentes, uma avançada do ponto de vista industrial e econômico, outra atrasada. Os avanços e atrasos podem ser percebidos em qualquer nível, seja internacional ou nacional. O autor explica, em sua obra, que enquanto em países de industrialização

originária todas ou a maior parte das regiões interiores alcançaram o progresso tecnológico, nos países de economia primária somente algumas regiões mais urbanizadas ou conectadas mais diretamente com os mercados exteriores lograram avançar, enquanto regiões de subsistência e de grandes lavouras e explorações de toda ordem permaneceram em uma situação pré-capitalista. Sobre como essa situação resulta em desigualdades regionais dentro de um país, escreveu:

As desigualdades regionais de níveis de vida de mais difícil solução são aquelas que decorrem do isolamento entre áreas com os mercados externos. [...] Algumas sub-áreas brasileiras permaneceram por muito tempo praticamente isoladas, sendo seu baixo nível de vida consequência direta das rudimentares técnicas de produção que ainda aplicam. [...] Outras estão vinculadas de maneira particular a correntes de comércio internacional, como produtoras marginais, e sofrerá [sic] as vicissitudes decorrentes dessa posição. [...] O comportamento das linhas do comércio internacional, com suas peculiaridades, acarreta necessariamente desigualdades no desenvolvimento das áreas exportadoras, independentemente de quaisquer transferências internas de renda. (FURTADO, 2011, p. 146-147)

A economista Tânia Bacelar de Araújo (2000) também escreve sobre as desconexões regionais, o que será apresentado mais a frente. É possível notar ainda que em escala planetária, a diferença entre os produtos de cada país também determina seus respectivos lugares no comércio internacional. Para Clélio Campolina Diniz (2009), o mecanismo de criação de desigualdade regional percebido na relação entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil era similar ao sistema internacional, explicando que, ao utilizar-se o excedente da exportação do Nordeste para financiar as importações do Centro-sul, o governo central proporcionava ainda mais dinamismo à industrialização desta porção territorial ampliando sua produtividade, e com a comunicação entre as regiões através, por exemplo, da rodovia Rio-Bahia, os produtos do Sudeste alcançavam o mercado do Nordeste, minando a possibilidade do desenvolvimento industrial dessa região. Seria, para Diniz, a repetição do modelo de deterioração dos termos de troca apontado por Prebisch.

Rodrik (2007) analisa a disparidade de desenvolvimento entre regiões em escala planetária. Utilizando Coreia do Sul, China, entre outros asiáticos como exemplo, contrapõe esses países aos latino-americanos, que apesar do relativo sucesso obtido com a substituição de importações – uma forma de tentar alcançar um padrão tecnológico mais elevado – acabaram sofrendo com desequilíbrios externos em função inclusive de políticas cambiais e fiscais mal elaboradas e não reencontraram o caminho para o desenvolvimento.

Tanto em Furtado (1986) quanto em Rodrik (ibidem) é possível identificar um conteúdo nacional inserido na ideia do que seja o desenvolvimento econômico. Este parece não acontecer, em nenhuma hipótese, simplesmente a partir de leis naturais ou regras supranacionais emanadas por órgãos e outras agências econômicas. A qualquer tempo, desde List e Hamilton, anteriormente referenciados, as vantagens e potencialidades que podem ocasionar um salto econômico estão fortemente ligadas à condições locais, e para esses autores não necessariamente estão ligadas a condições naturais, originárias da geografia do lugar, mas sim do empenho governamental em criar novas atividades e diversificar as existentes.

Gala (2017), ao explicar as diferenças de níveis de desenvolvimento entre os países, apresenta o fato de que a região que conseguiu obter a dianteira em alguma cadeia produtiva muito provavelmente manterá tal posição ao longo do tempo, em desfavor daqueles que tentarem se encaixar nas mesmas atividades posteriormente. Chama essa situação de redes produtivas *path dependenter*, ou seja, dependentes da trajetória. Isto quer dizer, uma rede produtiva está intimamente ligada ao local e às técnicas de sua origem, retroalimentando o processo continuamente e produzindo retornos crescentes de escala.

No momento, portanto, em que a revolução industrial acontece, os países que iniciam o processo conquistam uma posição de destaque na divisão internacional do trabalho difícil de ser alcançada pelos países de produção primária, o que foi reconhecido por Furtado (1986) e outros. Gala (ibidem) explica que os retornos crescentes de escala tendem a se concentrar nos locais em que há presença de produção sofisticada, enquanto que os custos de transporte e do trabalho, por exemplo, são mais suscetíveis de serem transportados para locais onde sejam mais baratos. Esse fato, para ele, é determinante para as condições em que se estabelecerão na economia internacional os países industrializados (desenvolvidos) e os não industrializados (não desenvolvidos).

(...) uma questão fundamental na discussão de redes produtivas e sua relação com o desenvolvimento econômico e a complexidade, destacada por todos os autores mencionados, é a da não *tradability* dessas redes, ou seja, a dificuldade de leva-las para fora do país, como um quebra-cabeça que se monta e depois precisa ser transportado. As capacidades produtivas locais, contidas nessas redes, são insumos não transacionáveis.

As redes produtivas não “viajam bem”. Portanto, são locais e se instalam em determinados países. Por isso, o desenvolvimento econômico é sempre um fenômeno regional e local. Os países, regiões e cidades que têm as redes produtivas mais complexas e sofisticadas são ricos e desenvolvidos. (...) (GALA, 2017, p. 29)

Ao dizer que as redes produtivas são ligadas às suas localidades de origem, é preciso saber que não se trata de uma concentração de todo um setor em um determinado local. Como dito anteriormente, as políticas que conduzem o desenvolvimento econômico obtêm mais sucesso quando direcionam recursos para atividades de alta complexidade e sofisticação, criando redes baseadas em atividades, não em setores. Como exemplo, Gala (ibidem) usa o setor aeronáutico, em que vários países se encaixam em rede na produção e no fornecimento dos componentes necessários para a montagem de uma aeronave. Portanto, um setor globalmente construído, mas com atividades regionalizadas e altamente complexas. Para Gala, a atividade é importante porque ela capacita mão-de-obra que pode ser útil na criação de outras atividades e inclusive novos setores.

Tal situação revela a importância do domínio da ciência e da tecnologia. A planta industrial, por si só, pode ser de fato transferida para regiões de mão-de-obra mais barata ou custos de transporte inferiores, mas o núcleo científico e tecnológico permanece na origem. Estes elementos não são facilmente transportados, e no geral, de acordo com os economistas que tratam do assunto, também não há interesse em transportá-los.

Furtado (1986) também debate a questão em torno da localização das indústrias e os custos de transporte e mão-de-obra. Sua justificativa para o baixo investimento em países ou regiões subdesenvolvidas é a de que esses lugares não possuem um mercado consumidor suficientemente fortes para sustentarem um nível razoável de atividade.

Para o autor, a organização do espaço econômico determina o nível de desenvolvimento e de integração entre os diferentes tipos de produção. Nas regiões especializadas na produção de bens primários, a urbanização acontece de forma mais localizada, e as indústrias, ao buscarem lucros, tendem a se fixarem somente nesses locais. Isto porque, segundo Furtado (ibidem) é interessante para as empresas a descentralização, mas somente na medida em que elas conseguem manter a lucratividade em alta em função dos retornos de escala ou dos aglomerados consumidores. Portanto, em regiões onde a mão-de-obra ou matéria prima, por exemplo, é mais barata, a grande indústria até se instala fisicamente, haja vista o barateamento da produção, mas sua conexão com o local é menor, pois não lança ao mercado local bens de consumo, estando ali somente para a exploração de fatores de produção. Como em regiões subdesenvolvidas os desequilíbrios, incluindo os demográficos, são maiores, acaba ocorrendo uma intensificação da desigualdade regional em favor dos lugares mais populosos.

O desenvolvimento econômico ocorre quando há a passagem de atividades pouco produtivas ou de baixa complexidade para outras mais sofisticadas, altamente produtivas

e rentáveis com base em menor esforço. É penosa e muitas vezes impossível essa passagem tendo em vista que economias desenvolvidas resultam de mercados oligopolizados ou monopolizados, dificultando a entrada de novos atores, ou seja, países ou regiões menos complexas. Tais características contribuem para a perpetuação de desigualdades no âmbito do desenvolvimento econômico, seja em escala global, seja intranacional. (GALA, 2017)

A partir desse ponto da compreensão da disparidade de desenvolvimento econômico dentre as regiões do globo, é possível adentrar à mesma problemática com relação ao Brasil. Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil* apresentou o país regionalmente para o leitor, destacando o papel das economias regionais mesmo quando choques externos macroeconômicos atingiram o país como um todo. As questões regionais são tônicas de sua obra, e nesse livro em específico sobressaem-se com relação a qualquer outra variável apresentada. É possível perceber, em qualquer mudança nacional descrita pelo autor, uma análise do contexto regional, tido como decisivo na construção econômica do país. O autor Clélio Campolina Diniz escreveu:

No nosso entendimento, o livro *Formação econômica do Brasil* pode ser lido como a primeira interpretação do desenvolvimento regional brasileiro. Segundo Furtado, sua análise do processo histórico de formação da economia brasileira parte de uma visão ampla, procurando captar a cadeia de causalidades nesse processo de desenvolvimento. A obra se concentra na análise dos três grandes ciclos e atividades: açúcar, no Nordeste; ouro e diamante, em Minas Gerais, em Goiás e no Mato Grosso; e café no Sudeste (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo). Além do próprio efeito dessas atividades e suas articulações locais, os efeitos de expansão e declínio dessas deram origem a movimentos de ocupação territorial, configurando o mapa regional brasileiro. No caso do Nordeste, as crises açucareiras e a invasão holandesa provocaram movimentos de deslocamento populacional para o Norte, com espasmos de ocupação no Ceará, no Maranhão e no Pará. No final do século XIX, os deslocamentos populacionais se dirigiram à Amazônia, alargando a dimensão da ocupação territorial. No caso do ouro e do diamante, além da extensão das áreas de exploração (Centro e Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, Centro de Goiás e Mato Grosso), a necessidade de alimentos, animais de carga e couro fortaleceu a integração entre as regiões mineradoras, São Paulo e Oeste de Minas (passagem para Goiás e Mato Grosso), e o Sul do Brasil. No que se refere ao café, este se expande procurando as terras mais apropriadas (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Paraná). A introdução do trabalho livre, os efeitos de encadeamento da atividade cafeeira, os processos migratórios, a demanda de alimentos, insumos e matérias-primas e a expansão ferroviária exerceram forte impacto na integração territorial do País. (DINIZ, 2009, p. 236)

Celso Furtado fornece para o estudo econômico a noção de como a economia atua no espaço, fazendo com que as abstrações dos modelos econômicos estejam mais

conectadas com as realidades locais, e por fim convirjam para um esquema macroeconômico nacional.

Para Goldenstein e Seabra (1980), uma das bases do desenvolvimento econômico, a economia com mercados monopolizados, já mencionada por Gala (2017) reforça as desigualdades regionais. Segundo os autores, no interior de cada país, seja de capitalismo mais avançado ou não, a instalação do capital produtivo industrial acaba por criar regiões de alta concentração urbano-industrial. Essa concentração, nos termos dos autores, “penaliza” aquelas em que a acumulação de capital é menos expressiva, reforçando a acumulação onde a maior parte de capital está instalada, reforçando o ciclo de desigualdade continuamente.

O desenvolvimento regional, conforme Gala (2017), pode ser observado e estudado em todos os níveis, do municipal ao internacional, sendo que suas mazelas e seus bônus ocorrem, no geral, da mesma forma nos três. Concentração de núcleos dinâmicos que tendem a se fortalecer e se distanciar de outras regiões ou atividades, com exclusão de grandes porções territoriais, camadas sociais e setores produtivos, que permanecem em níveis de baixa produtividade. Com relação à escala nacional de desenvolvimento, escrevem Lima e Simões:

O processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte. Pelo contrário, é um processo bastante irregular e uma vez iniciado em determinados pontos possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento. Assim, a dinâmica econômica regional torna-se objeto de estudo bastante complexo, dadas as inter-relações existentes dentro e entre diferentes localidades e sua importância para a coesão da economia nacional. (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 05)

O Brasil é parte da realidade desigual que acomete o desenvolvimento econômico planetário, conforme Celso Furtado descreve no decorrer dos seus trabalhos. Porém, para ele o país também comporta internamente uma profunda desigualdade regional, ao dizer que este é preso a uma realidade dualista econômica, com locais e setores avançados, enquanto outros permanecem em um estágio que ele chama de pré-capitalista. Seu ponto de partida para a investigação do problema está na região Nordeste, visto que ao longo dos séculos de história nacional se transformou em uma das regiões mais desiguais internamente e também com relação a outras no Brasil.

Francisco Oliveira (*apud* Araújo, 2000) usa a palavra “arquipélago” para descrever a economia brasileira durante a colônia, gerida através de núcleos distantes uns

dos outros, com predominância de produtores de produtos primários, em alto nível de especialização (monocultura, por exemplo) e conexão com mercados consumidores externos. Segundo o autor, quando a industrialização se inicia no Brasil, ao invés de descentralizar o crescimento, ela acaba por concentrar em algumas daquelas regiões de economia primária exportadora, que pelo seu maior nível de atividade concentravam também o maior número de pessoas, agravando ainda mais a situação da falta de integração produtiva nacional.

Tal arquipélago era comandado de fora, ou seja, de poderes políticos internacionais, e as regiões desconexas internamente comunicavam-se muito mais com mercados e interesses externos do que com as realidades do próprio território brasileiro. Cada região possuía um produto em torno do qual praticamente toda a atividade econômica se estabelecia. A “questão regional” aparece somente no século XX, quando a industrialização cria um novo e permanente núcleo dinâmico no próprio território brasileiro, núcleo esse o mercado interno, que passa a ser a força motriz da política de substituição de importações, forçando de certa forma uma integração maior entre as regiões brasileiras. (ARAÚJO, 2000)

Em Celso Furtado a teoria do desenvolvimento e subdesenvolvimento não se limitou à obra bibliográfica, tendo sido carregada com o autor para sua vida política, não partidária, mas na função de servidor de altos cargos públicos. Na virada da década de 1950 para 1960, Furtado conquistou espaço importante no governo federal por conta de seus estudos sobre a economia brasileira e a nordestina, estudos esses que serviram de ponto de partida não só para a formulação de sua própria teoria do desenvolvimento regional, mas também para a formulação de políticas públicas oficiais.

A questão regional sempre esteve presente nas agendas governamentais brasileiras, aproximadamente desde o século XIX. A região Nordeste esteve na origem das preocupações das autoridades, tendo em vista suas condições geográficas, que resultam em constantes secas e conseqüentemente perda de produção e renda, já que a maior parte da sua economia sempre esteve ligada a atividades rurais de subsistência com baixo uso de capital, dependendo mais das condições do solo e do clima. (DINIZ, 2009)

Na obra de Celso Furtado a compreensão da dimensão local, interno às fronteiras nacionais, se dá justamente a partir da compreensão do subdesenvolvimento em nível global. Com relação ao Nordeste, fazia crítica ao posicionamento de que a grave situação socioeconômica da região decorria exclusivamente das secas, mas que era sim decorrente

da estrutura política local e da falta de dinamismo econômico, consequência de séculos de estagnação e subsistência. (DINIZ, 2009)

Em *Formação Econômica do Brasil* (2007) Furtado demonstra a importância de dinamicidade para a convergência das regiões brasileiras em torno de um processo nacional de desenvolvimento. Identifica primeiramente o núcleo mineiro, ainda no século XVIII, como um ponto de conexão de diferentes complexos produtivos, além de que tal núcleo favoreceu a ampliação de mão-de-obra qualificada e melhor remunerada, com expansão de capital através da riqueza dos minérios. Mais tarde, já no contexto industrial, é São Paulo com o núcleo cafeeiro o espaço que toma a dianteira na conexão nacional e na construção de dinamicidade.

A região sobre a qual Celso Furtado mais dedicou-se foi naturalmente o Nordeste, também pelo fato de ser sua região de origem, mas principalmente pelo fato de ser a região mais pobre e anacrônica do ponto de vista econômico no Brasil. Mais tarde, com a compreensão mais aprofundada das disparidades regionais e da ação política decorrente da compreensão dos fatos relacionados ao Nordeste, é que se expandiu a política regional para outras regiões. Daí que, em meados do século XX, surge a orientação oficial e nacional no sentido de estabelecer políticas orientadas para o desenvolvimento regional.

Ao tratar do que chama de “questão regional”, Tânia Bacelar de Araújo (2000) escreve que é no século XX, com a crise do modelo primário agroexportador, já descrito por Celso Furtado, que ocorre a grande transformação da economia brasileira, permitindo que as disparidades regionais se apercebessem de forma geral. Isto porque, até o momento de inflexão, que ocorre na virada da década de 1920 para 1930, as regiões, segundo a autora, estavam mais conectadas com os centros dinâmicos externos do que entre si no território brasileiro. É a falência temporária da comunicação da economia colonial com o setor externo que obriga o olhar para dentro, com o fim de buscar soluções.

É neste século que se faz uma importante mudança na vida do país. O Brasil passa da condição de país primário-exportador para a de país de base industrial importante. E, sobretudo, o mercado interno passa a comandar a dinâmica econômica do país. Internaliza-se o comando da acumulação. Não é mais o mercado externo uma variável estratégica de comando, o mercado interno é agora essa variável. Talvez tenha sido essa a mudança mais profunda que se operou no país no século XX. Essa internalização das bases de comando, de articulação da economia nacional e a hegemonia crescente do mercado interno projetaram o futuro do país. Nesse momento, Francisco de Oliveira diz que o país deixa de ser organizado com base em arquipélagos regionais para ter “uma economia nacional regionalmente localizada”. Estou repetindo, aqui, as palavras dele.

Quer dizer, essa mudança é muito importante, deixa-se de ser um arquipélago e passa-se a construir uma economia nacional, que, claro, se expressa regionalmente, mas tem uma dinâmica nacional, com o comando do mercado interno. E, nessa passagem, a mudança principal é que as articulações que eram predominantemente para fora passam a dar-se predominantemente dentro do país. Nesse momento, as diversas ilhas do Brasil começam a se articular entre si, a estabelecer relações cada vez mais intensas entre elas mesmas, e é quando começa a surgir a chamada “questão regional” brasileira. No momento em que essas articulações se montam é que a sociedade brasileira vai perceber que estava diante desse processo de construção, que é um processo de construção nacional, mas que há diferenciações regionais muito importantes, e evidencia-se que determinadas regiões têm uma dinâmica diferente de outras. Então, acho que esta colocação é o primeiro ponto importante da nossa discussão. (ARAUJO, 2000, p. 72-73)

Tavares (2011) mostra que Furtado usara dados empíricos da indústria para explicar qual região possuía maior dinamismo e capacidade de integrar as demais. Nos anos 1950 já ficava claro que o estado de São Paulo havia conquistado a liderança no processo, enquanto o Nordeste perdia participação no PIB industrial e retomava uma posição de estagnação. Seria, portanto, na posição ideológica dos estudiosos do desenvolvimento regional, a industrialização a forma motriz que proporcionaria dinamicidade e integração suficientes para todo o território nacional.

As divergências de desenvolvimento em níveis regionais não eram verificadas somente entre Nordeste e Centro-Sul. Nos anos 1950, quando a preocupação com a questão regional emerge entre os estudos sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, a região Centro-Oeste também integra a agenda do governo federal. Esta é mais rapidamente atendida pelo poder central principalmente com a construção de Brasília e de novas rodovias. Mais tarde a região se transformaria em um núcleo dinâmico agropecuário, com capacidade de gerar altos excedentes para a exportação. (FILHO, 2007)

Ainda assim a região Centro-Oeste não logrou integrar-se tão eficientemente à economia nacional, permanecendo conectada com mercados internacionais, como foi observado pelos economistas regionais. A carência de atividades industriais ou de maior produtividade – que pudessem integrar a região nacionalmente – e também a concentração de renda foram os principais motivos pelo qual a SUDECO foi recriada no século XXI. Escreve Tadeu Arrais:

Historicamente, o padrão de intervenção da SUDECO no Centro-Oeste se pautou pelo apoio à atividade agropecuária, o que resultou numa mudança significativa no perfil econômica dessa região, com repercussão negativa no nosso padrão de urbanização.

[...]

O padrão da economia agroexportadora, fomentado por ela no passado, estimulou a concentração de renda e terra nas mãos de poucos, modelo de ação que já vem sendo revisto no gerenciamento dos recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste. É um começo. Seu novo formato, no plano das ações, deverá lidar com quatro dilemas, entre tantos outros:

Como, no momento de cortes de gastos e investimentos de toda a ordem na esfera federal, conseguir os recursos necessários para investir numa região que exhibe invejáveis indicadores de crescimento econômico?

Como, no momento de disputa federativa, muito bem ilustrado pela guerra fiscal, construir a autonomia financeira e administrativa para gerir os recursos e determinar áreas prioritárias de investimento para o Centro-Oeste e não para Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul ou Distrito Federal, separadamente? Como lidar com os gargalos de infra-estrutura, especialmente energia e transporte, sem comprometer, ainda mais, a sustentabilidade ambiental dos ecossistemas que recobrem o Centro-Oeste e que estão comprometidos, justamente, pelo padrão de produção agrícola fomentado pelo Estado, tanto ontem quanto hoje?

Como articular seu padrão de atuação em espaços sub-regionais diferenciados, como os da moderna agricultura, das áreas de pecuária e agricultura tradicional e também das áreas urbanizadas? (ARRAIS, 2004, s/p)

Para Amaral Filho (2007), a questão regional relacionada ao Centro-Oeste era diversa daquela do Nordeste. Esta era povoada, mas não eram exercidas sobre o território atividades suficientemente produtivas para gerar distribuição de renda e crescimento econômico. Por outro lado, o Centro-Oeste e o Norte compunham uma porção do território brasileiro com uma povoação que, ao lado do Saara, nas palavras de Celso Furtado (2012), talvez significasse o maior vazio demográfico do globo terrestre.

A superação da desigualdade regional, portanto, não se faria no início de sua investigação, nem se faz atualmente, somente pelas vias do investimento privado ou dos mercados. Como visto em Rodrik, Gala, Furtado e outros anteriormente, é necessário um governo forte e eficiente que possibilite, em conjunto com o setor privado, a construção de um sistema de informações que baseiem a atuação por órgãos oficiais nas regiões mais atrasadas, com vistas à sua integração. O planejamento governamental integra, ao menos no Brasil, o arcabouço institucional oficial com o objetivo de reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento.

Furtado (2012) deixa claro que é um erro supor que o processo de desenvolvimento percebido em algumas regiões por si só resultaria em desenvolvimento em todo o território nacional, muito pelo contrário, o desenvolvimento econômico poderia inclusive aprofundar as disparidades regionais. Uma política do desenvolvimento oficialmente constituída deve considerar, então, que o Brasil não é um país integrado, sob pena de não resolver as questões regionais e ainda propiciar novos problemas.

O autor defende que um plano de desenvolvimento nacional deve considerar a economia em conjunto, levando em conta uma massa demográfica excluída da economia

monetária, que tende a se ampliar. Tal camada social é, obviamente – por sua exclusão dos meios econômicos mais modernos – a mais pobre, e sua concentração geográfica superdimensiona o problema. Nesse ponto Celso Furtado explica que essa massa populacional, estando em regiões de terras mais pobres ou recursos mais escassos, tende a gerar uma queda na produtividade de suas atividades, afetando também a média da produtividade nacional. Se ocupasse locais com terras melhores ou mais recursos naturais, então a possibilidade ampliação de renda seria maior. Por isso, para ele, uma estratégia de colonização do território seria fundamental para uma boa política de desenvolvimento regional. Acredita que, daí, seria possível articular os outros desdobramentos do problema:

É de fundamental importância que se articulem os distintos aspectos do problema: deslocamento do excedente de população, colonização, organização da produção, transportes, garantias de preços e de mercados. Esse problema deve ser incluído entre os dados principais de uma política de desenvolvimento, e como tal deve merecer a atenção e os recursos que sua solução requeira. (FURTADO, 2012, p. 63)

A concepção acima referenciada faz parte de um contexto de uma sociedade ruralizada, em vias de urbanização. Porém, ainda que o Brasil tenha logrado alto índice de urbanização e outras mudanças tenham ocorrido na economia nacional, é bastante oportuna a colocação de Furtado sobre a concentração populacional, sendo inclusive tema abordado em palestras por economistas afinados com o pensamento de Celso Furtado<sup>4</sup>. A dispersão populacional, no século XXI, não se faria talvez por vias rurais, mas políticas ligadas a novas atividades industriais ou comerciais poderiam também auxiliar tal desconcentração.

Para Furtado (2011), um plano de desenvolvimento que pudesse transformar o território nacional de modo a integrá-lo e torná-lo dinâmico deve, necessariamente, considerar a desconcentração de investimentos públicos em áreas que já possuem alta dinamicidade e avançado grau de industrialização. A concentração dos recursos públicos nesses locais tende, segundo o autor, a ampliar o custo social em outras partes do território, aprofundando e agravando as disparidades regionais. Daí a importância atribuída por Celso Furtado ao planejamento, haja vista que este é o instrumento capaz de

---

<sup>4</sup> O economista Márcio Pochmann, em palestra proferida no VI Seminário Internacional América Platina, na cidade de Campo Grande-MS, questionou em vários momentos a falta de estudos sobre a demografia brasileira, problematizando inclusive a falta de ocupação populacional ainda verificada em todo Brasil central e ocidental. (VI SIAP – Seminário Internacional América Platina, 2016)

informar o Estado as principais falhas na condução da política de desenvolvimento econômico.

Diniz (2009) explica que o planejamento regional se originou na União Soviética, ainda em 1925. Tais planos consistiam em uma abordagem centralizada de defasagens regionais em termos produtivos e de infraestrutura, ou seja, o governo identificava o que poderia ser feito em cada região para alavancar o crescimento econômico. Este e outros planos, segundo o autor, serviriam de base para a constituição de projetos nacionais brasileiros, como o plano de eletrificação mineiro capitaneado pela Cemig, no fim dos anos 1940.

Celso Furtado estabelece um item em seu Plano Trienal (1963) exclusivamente para abordar políticas de desenvolvimento regional, em que não apenas enumera tais políticas, mas também retoma brevemente suas explicações sobre o dualismo econômico através da reprodução de intensificação de desigualdades regionais internas a partir de ligações das produções locais com o comércio exterior.

A programação do desenvolvimento é item ao qual Furtado (2012) dedica extrema importância, estabelecendo uma espécie de passo-a-passo para que o governo proceda a identificação da situação regional e nacional, a composição de grupos de trabalho e subcomissões que deveriam encarregar-se das estatísticas. A este conjunto de atividades chama de programação preliminar, passo anterior à programação efetiva. A materialização do programa acontece pelo planejamento, instituição tornada oficial pelo Estado brasileiro ao longo do século XX e objeto de atuação prática do próprio Celso Furtado.

O desenvolvimento econômico em sua dimensão regional, segundo a discussão teórica apresentada, é como um fenômeno embrionário do desenvolvimento econômico nacional, haja vista que é das potencialidades e atividades especializadas em nível local que o progresso das técnicas e o aumento de capital encontram base para se estabelecerem e sustentarem-se no tempo. É imprescindível a existência das políticas regionais para que todas as regiões encontrem a integração entre si, e o planejamento e seus desdobramentos formais, ao menos na realidade brasileira, transformaram-se no principal elemento de comunicação entre Estado e território, seja por documentos gerais, como os planos plurianuais, seja por documentos setoriais, como os planos para regiões de fronteiras e outros planos regionais. O que é pacífico a partir da teoria trazida ao texto é que o papel do Estado enquanto formulador e aplicador de políticas e também como planejador, é

indispensável para a superação de desigualdades regionais e de níveis baixos de desenvolvimento econômico.

## **CAPÍTULO 2 - MATO GROSSO DO SUL: FORMAÇÃO, CARACTERÍSTICAS GERAIS E SÍNTESE DOS PLANOS PLURIANUAIS 2008-2011 E 2012-2015**

A discussão no capítulo anterior foi travada em torno das teorias utilizadas nessa pesquisa para a observação do objeto proposto. Tendo como ponto de partida a análise e compreensão do processo de desenvolvimento econômico em Mato Grosso do Sul entre os anos 2008 e 2015, com o fim de verificar em que nível o Estado enquanto ente político pode ter proporcionado o avanço dos indicadores, utilizou-se um referencial teórico que reconhece e defende o papel incisivo do Estado na economia.

Para além de conhecer mais profundamente o nível de atuação do poder público na economia estadual e mensurar qualquer nível de progresso econômico ou como o poder público convergiu para que ele ocorresse, é necessário compreender especificidades do território em que a economia se desenvolve.

É importante também, por outro lado, destacar o principal instrumento pelo qual o Estado articula propostas e programas para a imposição de um projeto de desenvolvimento, qual seja, o planejamento. Este, conforme visto no capítulo anterior, configura instituição oficial estabelecida constitucionalmente, com desdobramentos para estados e municípios.

Após a composição, no nível governamental, de um documento que discrimine programas e propostas para o desenvolvimento econômico, as instituições políticas e administrativas tratam de efetivar as diretrizes, ainda que possam revisá-las temporariamente. Este capítulo destina-se também traçar os programas definidos pelo governo estadual de Mato Grosso do Sul no período referenciado no seu título.

Será fundamental, portanto, contextualizar a economia sulmatogrossense, além de caracterizar o estado em alguns de seus elementos geográficos e institucionais, estes relacionados à efetivação do planejamento público para a economia. Compreender, ainda que sucintamente, o território estadual e também suas condições atuais é importante para alcançar as dimensões analisadas posteriormente.

O território sulmatogrossense é extenso, pouco povoado e populoso, com poucas variações de clima, mas importantes variações de relevo, elementos que historicamente conduziram sua ocupação e formação econômica. Tendo discutido anteriormente as bases teóricas do desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional, é importante a partir de agora transpor as abstrações teóricas para um plano mais concreto. A partir da descrição da formação do estado, do seu contexto econômico e dos planos plurianuais

delimitados por este trabalho, será possível visualizar quais as potencialidades regionais destacadas pelo poder público e quais suas estratégias para seu desenvolvimento.

O presente capítulo tem por objetivo apresentar tanto o estado de Mato Grosso do Sul, descrevendo brevemente sua criação e formação econômica tradicional, sem prejuízo de uma contextualização atual da situação econômica. Também apresentará a dimensão institucional do planejamento sulmatogrossense, os programas voltados para o desenvolvimento econômico no período 2008-2015 e suas formas de efetivação, incluindo, ao final, a apresentação das variáveis mais importantes para a consecução da análise da atuação pública sobre a economia do estado.

### **2.1. A criação e formação econômica de Mato Grosso do Sul**

O território que atualmente compõe a unidade federativa de Mato Grosso do Sul foi, até o ano de 1977, o sul do estado de Mato Grosso. Barcellos (2014) explica que o antigo território mato-grossense comportava três dimensões socioeconômicas, a saber: centro-norte mato-grossense, compreendendo o pantanal e a região da bacia do Paraguai; a região amazônica ao norte; e a parte situada a leste da Serra de Maracaju, onde Campo Grande tornou-se cidade polo regional. No momento do desmembramento para a criação do novo estado, incluiu-se ao segmento leste parte do pantanal mato-grossense, região que, na cidade de Corumbá, estava bastante ligada e subordinada à Cuiabá. O estado foi criado legalmente em 11 de outubro de 1977 pela Lei Complementar n. 31/77, porém sua efetivação ocorreu somente em 1979, tendo sido necessárias novas pressões de grupos locais para o andamento da implementação da unidade federativa.

O atual território do Mato Grosso do Sul teve como primeira atividade econômica a pecuária, estabelecida em ambos os lados da Serra de Maracaju, espinha que divide o estado ao meio. De forma extensiva o gado era criado em grandes propriedades na maior parte dos casos, ou para abastecimento de sistemas de subsistência em outros, sempre a fim de atender economias externas, do triângulo mineiro passando pelo oeste paulista até as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. (BARCELLOS, 2014)

As transformações econômicas tornaram-se mais intensas a partir da instalação na região da empresa Mate Laranjeira, que passou a explorar a erva-mate no sul do estado e que demandava um novo modelo de infraestrutura e colonização. A pecuária, no entanto, se manteve ascendente, incluindo naquele momento a oferta para o novo complexo

econômico. Mais tarde, no fim dos anos 1940, a Colônia Agrícola Nacional dos Dourados (CAND) causaria, como era interesse do governo central, uma diversificação maior da economia e redução do padrão latifundiário, pois instalada em uma região de terras férteis para a agricultura, o que atraiu pequenos investidores de outros lugares do país e dinamizou a região sul do território estadual. (BARCELLOS, 2014)

A expansão da economia nacional ocorrida durante e após a Segunda Guerra Mundial acelerou a conexão do oeste brasileiro com a região Sudeste, principalmente através da expansão agropecuária em razão de terras mais baratas. (BARCELLOS, 2014) Ainda assim, o território do atual Mato Grosso do Sul permanecia dependente de um dinamismo econômico que não era local, mas sim existente nas regiões que se industrializavam.

Mais tarde os programas da ditadura militar, submetidos à lógica da segurança nacional, buscaram povoar o Cerrado brasileiro e integrá-lo aos núcleos mais dinâmicos da economia nacional. Tais programas, porém, não conseguiram transformar a matriz econômica de estados como Mato Grosso, permanecendo seu território fornecedor majoritariamente de alimentos e matérias-primas para a indústria paulista, principalmente (BARCELLOS, 2014)

O período anteriormente referenciado, em que o Centro-Oeste e todo o território que atualmente compõe o Mato Grosso do Sul passam a ser objetos de ações do governo central, é importante no sentido de que inicia um processo mais incisivo de ocupação do interior brasileiro, principalmente no Cerrado. Essas regiões, anteriormente baseadas economicamente na extração mineral, vegetal e nas atividades pecuárias extensivas, recebem incentivos direcionados para a agricultura e também à infraestrutura, o que favorece o início de transformações produtivas.

É a partir da criação do estado que a industrialização se incorpora mais efetivamente ao conjunto da economia sulmatogrossense. Talvez pela expansão demográfica tenha havido um favorecimento de pequenas indústrias voltadas para o mercado interno, repetindo em nível estadual o modelo nacional de substituição de importações de décadas anteriores. Inicialmente, a pressão política dos primeiros empresários industriais resultou em avanços legais com relação aos incentivos do estado para o desenvolvimento da indústria, evidenciando o elemento local no processo de industrialização. Mais tarde, porém, a agroindústria se estabeleceria mais intensamente no território sulmatogrossense, com grandes plantas industriais. Essa industrialização, porém, não estaria ligada a dinamismos locais, e mais a transferências de linhas de

produção de outras regiões do país, onde os custos pudessem ter se tornado mais caros, configurando uma reorganização da produção em nível nacional e também internacional. (NOGUERÓL et al, 2009)

A ausência de políticas industriais e de ações públicas direcionadas para a ampliação do parque industrial estadual fez com que a base econômica de Mato Grosso do Sul continuasse sendo as atividades primárias, principalmente a agropecuária. Ainda que o setor de indústria e transformação tenha se mantido praticamente inalterado entre os anos 1980 e 1990, em favor de uma rápida transferência quantitativa do setor primário para o setor terciário, a importância da indústria até o início do século XXI não havia progredido. Em compensação, o rebanho bovino praticamente dobrou entre 1980 e 1995, deixando claro que apesar da queda do setor primário na participação relativa da economia estadual, sua importância ampliou-se, juntamente com comércio e prestação de serviços. (NETO, 2000)

### **2.1.2. Características gerais e contexto atual de Mato Grosso do Sul**

Demograficamente, Mato Grosso do Sul não possui relevância considerável em comparação a vários estados brasileiros. Também é muito pouco povoado, resultando em extensas faixas territoriais sem núcleos urbanos e com pouca infraestrutura. Não se configura, portanto, um mercado consumidor de destaque em si, apesar de possuir cidades dinâmicas e que isoladamente tornaram-se centros consumidores ao longo das décadas. Talvez tal condição explique por que, como visto anteriormente, ao longo de tantos anos a economia esteve e ainda está baseada fortemente na agropecuária, especialmente a pecuária para abastecimento de outros núcleos urbanos e industriais do país.

A população, em 2010, segundo dados do IBGE, alcançou o total de 2.449.024 (dois milhões, quatrocentos e quarenta e nova mil e vinte e quatro) habitantes, estando a estimativa para o ano de 2017 em torno de dois milhões e setecentos mil. Trata-se da vigésima primeira posição no ranking dos estados brasileiros, o que confere ao estado baixa importância demográfica, como já dito anteriormente.

Os últimos censos demonstram que a população de Mato Grosso do Sul passa por um processo de rápido envelhecimento, em razão principalmente da baixa taxa de natalidade. A redução também das taxas de mortalidade em quase todo o estado contribuiu para a manutenção populacional em um nível etário mais elevado. (SEMADE, 2015)

O estado faz fronteiras com cinco estados da Federação (São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso) e sua estrutura viária permite uma importante conexão desses territórios entre si e também com o Mercosul, através do Paraguai. A Bolívia também faz fronteira com o estado, e sua posição cria um importante corredor entre o país vizinho e outros centros produtores e consumidores do Brasil. (SEMADE, 2015)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa de investimentos em obras públicas do governo federal, previa, em seu quarto balanço regionalizado, datado de 2008, investimentos da ordem de R\$ 9.200.000.000 (nove bilhões e duzentos milhões de reais) até o ano de 2010, e outros R\$ 400.000.000 (quatrocentos milhões de reais) para o período posterior a 2010. Alguns projetos de maior porte eram mencionados no documento como “ação preparatória” enquanto outros importantes foram executados, como construção de pontes, balanças, pavimentação rodoviária. Obras que permitiriam uma maior integração do estado com as economias internacional e nacional, como ferrovias, porém, não avançaram. (PAC, 2008)

Após 2010, tem destaque entre os investimentos em infraestrutura o aporte feito pelo BNDES no valor de dois bilhões e trezentos milhões de reais para obras na rodovia BR-163, sob controle da empresa CCR MS VIA. (BNDES, 2015). Na época o prazo para a conclusão das obras de duplicação vencia no ano de 2020. Atualmente, uma Medida Provisória editada pelo governo federal prorrogou o prazo de duplicação para o ano de 2029.

Quanto ao investimento ferroviário, atualmente há em andamento uma proposta publicada pela Secretaria de Infraestrutura e Logística e a empresa paranaense Ferroeste para o planejamento e a construção de uma ferrovia que ligue Pontal do Paraná-PR a Dourados-MS. Apesar do núcleo decisório não fazer parte do estado de Mato Grosso do Sul, há a possibilidade de investidores sul-mato-grossenses aderirem ao projeto. Uma consulta pública já foi realizada em Dourados-MS em outubro de 2017, e a pressão dos setores produtivos é forte tendo em vista a necessidade de escoar uma produção crescente. A obra poderá integrar ainda mais o estado de Mato Grosso do Sul e favorecer o aumento dos investimentos no estado. (FERROESTE, 2017)

No âmbito energético, atualmente a empresa estadual de distribuição de gás MSGás encontra-se em processo de desestatização, financiado pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). A licitação para contratação de consultoria de assessoramento do processo já foi realizada e os trabalhos deverão terminar ainda no primeiro semestre. Tal ação é uma tentativa de dinamizar o mercado de gás

natural, tendo em vista o processo de desinvestimentos da Petrobras e do desenvolvimento, pelo Ministério das Minas e Energia, do programa “Gás para Crescer”, cujo objetivo é estabelecer um novo marco regulatório para o gás natural e o desenvolvimento da indústria. Sob tal orientação ideológica, foi posto em vigência o decreto de n. 9.036/2017, que autoriza o BNDES a suportar os estados em seus projetos de desestatização no setor. (BNDES, 2017)

Apesar de o estado de Mato Grosso do Sul ter conquistado maior participação na economia nacional desde sua criação e também ter logrado avanços em sua infraestrutura e setores econômicos, ainda há uma forte dependência de financiamento e decisões externas.

O progresso nos números da economia, percebidos nos últimos anos, ocorreram tanto em função da já consolidada atividade agropecuária quanto, mais modernamente, em função do avanço de uma nova fronteira de investimentos industriais que se descentralizaram de estados mais populosos. É o caso da região de Três Lagoas, que se tornou base para inúmeros investimentos em grandes plantas industriais. No estado em geral, os investimentos na agropecuária e no setor sucroalcooleiro avançaram notavelmente nos últimos anos, bem como o investimento público, principalmente em obras de infraestrutura, ambos os casos em boa parte resultado de políticas e concessões do governo federal.

A agropecuária é um setor em constante expansão, não necessariamente em área utilizada, o que pode variar em alguns momentos, mas com relação à produtividade e ao resultado da produção. O fato de que os programas federais voltados para o financiamento de atividades agropecuárias manterem constância ao longo do tempo – o plano safra anual, por exemplo – permite que o estado tenha o setor em razoável estabilidade.

O agronegócio de Mato Grosso do Sul é responsável pela maior parte das exportações do estado. Desde os anos 1980 a produção de milho, soja, gado bovino, cana-de-açúcar sustentam a expansão, e nos últimos anos o setor de papel e celulose tem contribuído para um crescimento ainda maior, auxiliado também pelo setor sucroalcooleiro. (FAGUNDES et al, 2017)

O setor extrativista, estabelecido em Corumbá e Ladário, principalmente, baseado na exploração de minérios, como ferro, manganês e calcário, possui perspectiva de desenvolvimento, dadas as jazidas minerais existentes no território sulmatogrossense. Há ainda a produção de cimento em Bodoquena e de ferro-gusa em Ribas do Rio Pardo. (MISSIO, 2014)

A estrutura fundiária é bastante concentrada, algo que se aprofundou a partir dos anos 1960, com alguma modificação não muito forte nos anos 1980. Segundo o governo do estado, utilizando dados do IBGE, o estado permanece caracterizado pela grande propriedade rural. Nos últimos anos houve aumento do número de estabelecimentos menores, principalmente em razão de assentamentos rurais, com aproximadamente vinte mil famílias assentadas. Ainda assim, o crescimento dessa parcela de proprietários não modificou a estrutura geral da propriedade da terra no estado. (SEMADE, 2015)

Com relação a indústria de transformação sulmatogrossense, os principais setores que avançam são o de celulose e sucroalcooleiro. A indústria extrativa mineral se destacou em 2012, por exemplo, crescendo mais de trinta por cento. Esses setores também empregavam em 2014 mais trabalhadores do que em 2011. A Construção Civil, por outro lado, tendo exibido um dos maiores aumentos no uso de mão-de-obra entre 2011 e 2013 (de 31.096 para 37.219), apresentou queda expressiva no ano de 2014 (29.312), tendo sido também o setor mais afetado pela crise nacional. (SEMADE, 2016)

Entre os produtos mais exportados, destacam-se a produção de açúcar e álcool é expressiva, bem como a de papel e celulose, ambos produtos mais sofisticados do que soja, milho e carne. O setor sucroalcooleiro, caso mantenha os atuais níveis de expansão, com a possibilidade de instalação de novas 12 unidades produtivas, somadas às atuais 23, poderá se transformar em um exportador de energia. (SEMADE, 2015)

Quanto ao setor terciário, se beneficia não somente da expansão da administração pública ou do turismo, por exemplo, mas também das atividades primárias e secundárias, haja vista que é o comércio que faz a circulação das mercadorias. A prestação de serviços também participa dos outros setores, incrementando o crescimento setorial. (SEMADE, 2015)

O setor terciário superou, entre 2011 e 2014, a composição de sessenta por cento do PIB estadual. O crescimento foi alavancado no período especialmente por áreas como atividades profissionais, educação e saúde mercantil, cultura, entre outros. A forte presença da administração pública e também do comércio ligado às atividades da agropecuária também contribuem para o constante crescimento desse setor na composição do PIB estadual. (SEMADE, 2016)

No comércio exterior o estado acumula déficits com relação ao mercado internacional. Seus principais compradores são China, Argentina e Rússia, e os resultados na balança alternam principalmente sob influência da importação de gás da Bolívia, principal valor de importação de Mato Grosso do Sul. O estado ainda é bastante

dependente da importação de produtos mais sofisticados, como máquinas e fertilizantes, enquanto exporta produtos de baixo valor agregado como soja, milho e carne. (SEMADE, 2015)

A diversidade de paisagens naturais e de manifestações culturais também garantem ao estado potencial de expansão no turismo, compondo uma oportunidade de diversificação da economia. Porém sua exploração ainda não organizada o suficiente para compor um elemento mais relevante da economia estadual. Os atrativos naturais, histórico-culturais, folclóricos e ainda a fronteira com Paraguai e Bolívia, que facilita as compras de produtos importados, são potencialidades locais a serem exploradas. (SEMADE, 2015)

### **2.1.3. Características e contexto atual das microrregiões de Mato Grosso do Sul**

O Mato Grosso do Sul sempre esteve sujeito a um processo de desenvolvimento desigual entre suas regiões internas, como apontam os documentos oficiais e outros trabalhos histórico-geográficos anteriormente referenciados. Algumas dessas regiões progrediram consideravelmente enquanto outras permaneceram estagnadas ou cresceram menos. Questões ligadas ao relevo e à formação natural ou ainda a determinadas atividades econômicas condicionaram ou não o desenvolvimento econômico nessas regiões.

A divisão do território de Mato Grosso do Sul segue uma ordem geográfica, que se divide em dois subsistemas – chamados geoambientais e inseridos no sistema maior, que é o próprio estado, segundo Barcellos (2014), quais sejam, os subsistemas da bacia do Rio Paraná e o da bacia do Rio Paraguai. Divididos pela Serra de Maracaju, tais subsistemas determinaram diferentes potencialidades para todo o território sulmatogrossense e favoreceram particularidades de toda ordem em cada região do estado, sendo perceptível diferenças fundamentais de uma bacia hidrográfica para a outra.

A região da bacia do Rio Paraná, formada por chapadões, planaltos e vales, cobertos por diversos tipos de savanas e florestas, favoreceu o uso da terra para a pastagem, produção de grãos e cana-de-açúcar. A região do vale do Rio Paraná, com muitas terras planas, favorece altos índices de produtividade na agricultura. A região possui riquezas minerais na serra do Aporé e seus rios são bastante navegáveis, especialmente o próprio Rio Paraná. (BARCELLOS, 2014)

A geografia da bacia do Paraguai é bastante diferente da paranaense. Em toda sua extensão leste está sujeita a inundações do terreno, possuindo diferenças de vegetação entre a região pantaneira e outra chamada chaquenha. Há, por outro lado, variações importantes no território, tendo em vista a existência de altiplanos. O território possui alto potencial turístico, mas também alta concentração mineral, principalmente na região de Corumbá, e também é bastante favorável à pecuária extensiva, sem prejuízo de culturas agrícolas em alguns terrenos mais altos, próximos à Serra de Maracaju. A exploração econômica nessa bacia, porém, é mais difícil de ser exercida, haja vista as grandes áreas de proteção ambiental e sua fragilidade natural ante a exploração do solo e o uso de um maior número de tecnologias agrícolas. As microrregiões de Mato Grosso do Sul agrupam-se em regiões maiores, as mesorregiões. Essas são a Centro-Norte, Leste, Pantanais Sul-Mato-Grossenses e a Sudoeste. (BARCELLOS, 2014)

A divisão do território político é dada por elementos geográficos, no limite da divisão político-administrativa, considerando mesorregiões e microrregiões, estas inseridas naquelas. As mesorregiões caracterizam uma parcela da sociedade que ao longo do tempo estabeleceu, naquela divisão geográfica, formas específicas de produzir e relacionar-se, a partir da determinação de processos sociais, das condições naturais e da articulação espacial local. Tal divisão geográfica brasileira em mesorregiões e microrregiões foi “aprovada pela Presidência do IBGE através da Resolução PR-51 de 31/07/89 publicada no Suplemento do boletim de Serviço da Instituição n 1763 semanas 927 a 931 Ano XXXVIII de circulação interna.” (IBGE, 1990, s/p.) O mapa abaixo apresenta as microrregiões de Mato Grosso do Sul:

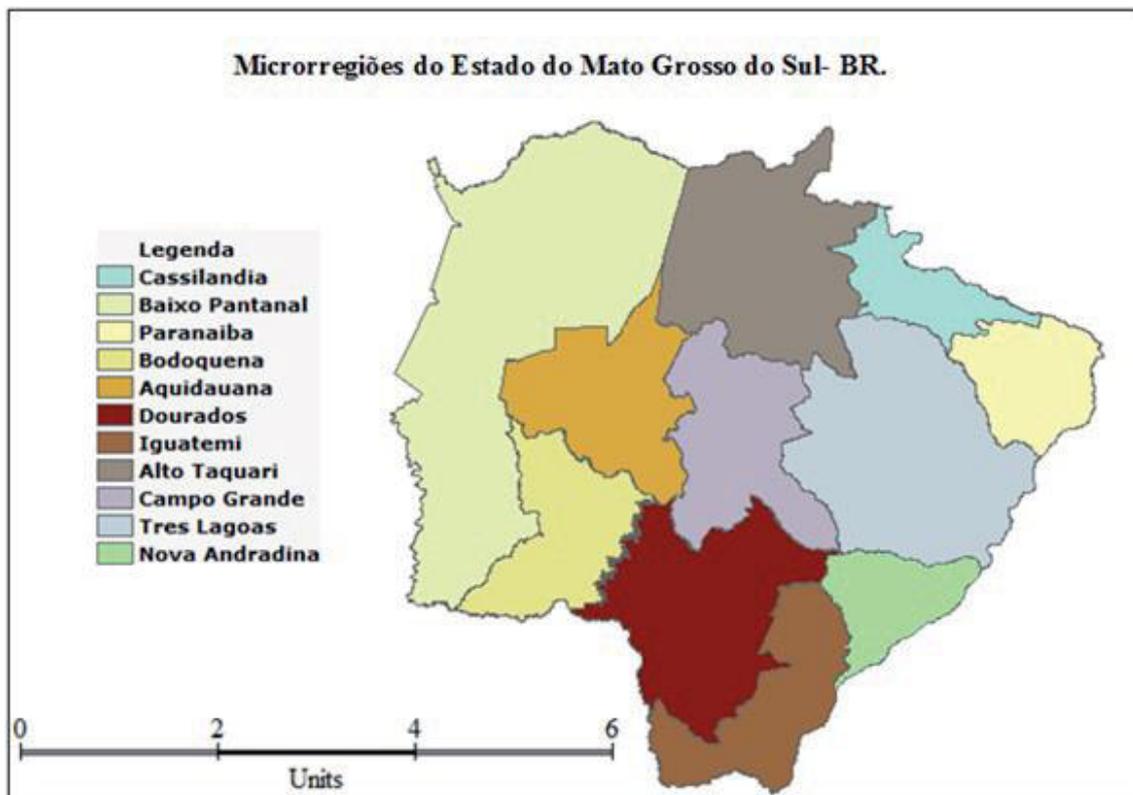


Figura 1 - Mapa - Microrregiões de Mato Grosso do Sul. fonte: LIMA et al. O crescimento econômico regional de Mato Grosso do Sul. (2016)

As microrregiões integram as mesorregiões. Tal conformação não se estabelece com base em uniformidade de características, sejam naturais, sejam socioeconômicas, não conferindo também às microrregiões uniformidade ou relacionamento equânime entre si, haja vista que essas unidades geográficas podem se articular desde o nível microrregional até o internacional. A definição das microrregiões está ligada muito mais às estruturas produtivas, às formas de produzir, quer sejam aquelas decorrentes de elementos naturais, quer sejam aquelas decorrentes de construções sociais. Também a capacidade de fornecer bens e produtos entre as zonas rural e urbana, ou ainda a interação entre seus municípios e o uso de serviços públicos, por exemplo, são elementos que definem uma microrregião. (IBGE, 1990)

Ao longo da primeira década do século XXI as microrregiões sul-mato-grossenses lograram um crescimento econômico consistente de forma geral, ainda que algumas tenham percebido queda no ritmo de crescimento e outras, aumento. Em sequência ao esgotamento da fronteira agropecuária, se sucedeu o aprofundamento de atividades industriais, especialmente nos setores de papel e celulose, sucroalcooleiro e beneficiamento de outros produtos agrícolas. Tal movimento de diversificação e

expansão não significou o fim da proeminência do setor primário, pelo contrário, a inserção de novas técnicas permitiu o alcance de excedentes exportáveis. (LIMA et al, 2016)

Desde o início dos anos 2000, microrregiões como as de Campo Grande, Baixo Pantanal e Paranaíba alcançaram ritmo ascendente de crescimento, ao contrário da microrregião de Aquidauana, que em 2010 retornou ao nível de 2007. Outras como Cassilândia, Dourados e Iguatemi reverteram uma trajetória de queda e chegaram em 2010 em crescimento. (ibidem) O gráfico abaixo mostra a trajetória do PIB *per capita* estadual e microrregional de Mato Grosso do Sul entre 2000 e 2010:

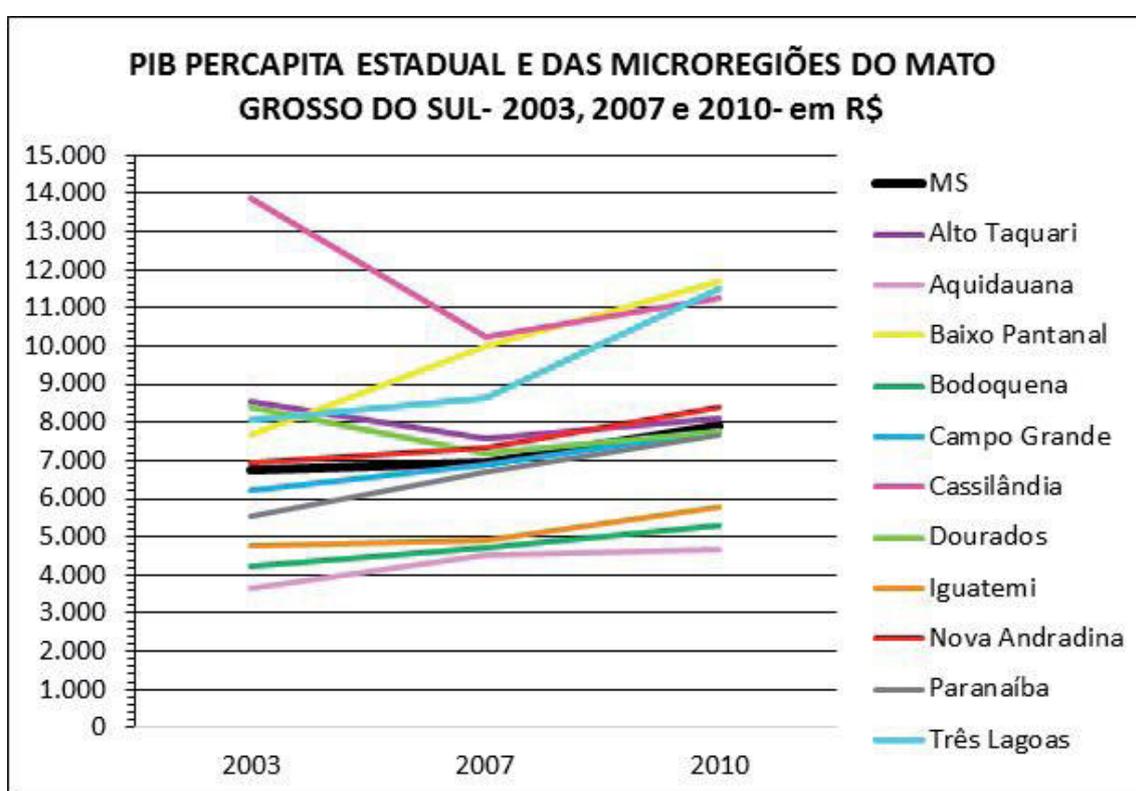


Figura 2 - Gráfico - Evolução do PIB *per capita* Estadual e das Microrregiões do Estado de Mato Grosso do Sul em 2003, 2007 e 2010 (xR\$1,00) LIMA et al. O crescimento econômico regional de Mato Grosso do Sul (2016)

Lima et al (2016), ao estudarem o crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* de Mato Grosso do Sul entre os anos 2000 e 2010, consideraram tanto o ritmo quanto o nível desse crescimento. Para o ritmo, classificaram as microrregiões em dinâmicas, estagnadas e recessivas, tomando por base a média do crescimento estadual do *pib per capita*. Quanto ao nível, alto, médio e significativo, com base no *pib per capita* no período. Seria possível, portanto, que uma microrregião obtivesse, no período, nível e

ritmo díspares, podendo ser o primeiro satisfatório e o segundo não tão satisfatório por exemplo, isto porque nenhuma região apresentou resultado consideravelmente ruim.

Microrregiões como Três Lagoas e Nova Andradina combinaram tanto nível significativo (acima da média do crescimento estadual) de crescimento quanto ritmo dinâmico (acima da média estadual no período analisado). Por outro lado, Dourados e Campo Grande, apesar do alto crescimento, não alcançaram ritmo dinâmico, mas sim estagnado. (LIMA et al, 2016)

Para Lima et al (ibidem), independentemente dos resultados, o objetivo de uma política de crescimento deve ser a homogeneização dos níveis de dinamismo e desenvolvimento econômico microrregiões, de forma a criar um equilíbrio. Obviamente que o monitoramento e as pesquisas científicas atuam com papel importante no processo, pois verificam as discrepâncias regionais e podem antever aprofundamentos das desigualdades ou possíveis convergências em níveis mais homogêneos.

Não se trata, naturalmente, de igualar em absoluto as estruturas produtivas ou condições materiais de cidades ou regiões, mas sim torna-las equânimes, com níveis os mais similares e dinâmicos (em termos relativos) o possível de crescimento, o que não quer dizer que ao fim as regiões serão iguais, mas sim que possuam uma menor discrepância relativa dos níveis de crescimento e desenvolvimento econômicos, ou seja, possuam uma trajetória mais equânime. Afinal, não é sustentável que determinadas regiões possuam apenas um município dotado de serviços básicos e fornecimento razoável de outros bens enquanto um círculo de municípios vizinhos seja quase totalmente dependente daquele.

Para os autores, esses elementos de análise são importantes como base para as políticas públicas dos governos. O estímulo a potencialidades e comunidades locais podem estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico. Com relação ao estado de Mato Grosso do Sul, a conclusão é de que as políticas são fundamentais, haja vista a persistente desigualdade em níveis e ritmos de crescimento.

São escassos ainda estudos pormenorizados sobre cada microrregião de Mato Grosso do Sul. Na maioria dos casos, os trabalhos se dedicam à investigação dos números do estado de forma geral ou então, quando discriminam as microrregiões, limitam-se a variáveis como crescimento do produto ou dos setores.

## 2.2. Planejamento sulmatogrossense e as estratégias para o desenvolvimento econômico nos planos plurianuais 2008-2011 e 2012-2015

O sistema de planejamento de Mato Grosso do Sul é disciplinado, assim como em nível nacional, pela Constituição Estadual. Não há diferenças daquilo que foi apresentado com relação aos sistema planejamento-orçamento da União, nem mesmo com relação às competências de cada Poder. Ele deve ser apresentado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo exatamente no mesmo prazo do Plano Plurianual federal. Merece destaque o § 5º do artigo 160 da Constituição Estadual, que dispõe sobre os incisos I e II do § 4º, conforme a seguir:

§ 4º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, incluídas as Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

II - orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Direta e Indireta, bem como os Fundos e Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

**§ 5º Os orçamentos previstos nos incisos I e II, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais. (grifei) (MATO GROSSO DO SUL, 2018)**

O legislador, ao menos enquanto Constituinte estadual, preocupou-se em determinar até mesmo na elaboração da lei orçamentária anual, que consiste em peça técnica e de autorização para cumprimento dos programas do plano plurianual, o princípio da redução das desigualdades regionais, nesse caso dentro do próprio território estadual. Há ao longo da Carta Estadual outras menções, naturalmente, à questão do desenvolvimento homogêneo, mas chama atenção o fato de o legislador ter consignado que até mesmo o cumprimento orçamentário anual deverá ser praticado observando o máximo interesse na superação das desigualdades chamadas ali de inter-regionais, o que demonstra uma postura bastante favorável, naquele momento, ao ideário do arcabouço teórico utilizado neste trabalho.

Por ser uma unidade federativa recente no território nacional, criada no final da década de 1970, o Mato Grosso do Sul ainda está consolidando seu sistema de planejamento e orçamento, em que pese tenha mostrado progresso considerável na

implementação de políticas públicas nas últimas décadas. Por outro lado, beneficiou-se do fato de, na sua criação, já existir a lei orçamentária nacional de 1964, além da Constituição Federal ter sido criada aproximadamente com dez anos de existência do estado; a Constituição Estadual seria aprovada em 1989. Ou seja, o estado surgiu e se consolidou em um ambiente institucional favorável à implementação de políticas para o desenvolvimento com equilíbrio fiscal. Tais fatos convergem para que o estado possua um progresso mais sólido em seus indicadores socioeconômicos, o que poderá ser visto no capítulo seguinte.

Segundo relatório produzido pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2016, a administração pública sulmatogrossense foi regulamentada pelos decretos n. 02 e 05 de 1979, que dispuseram, entre outras coisas, sobre a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. O que se verifica no supracitado relatório é que ao longo dos anos 1980 a preocupação com o planejamento é considerável, talvez pelo fato de que a estruturação geral dos órgãos do estado era uma urgência. Há uma série de normas que criam e modificam instituições oficiais ligadas ao planejamento, mas ele ainda permanece autônomo, não associado nem subordinado a pasta de área divergente.

A partir dos anos 1990 a burocracia do planejamento estadual passa a fazer composição com a pasta da Ciência e Tecnologia, com a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Ciência e Tecnologia, a SEPLANCT. Mais tarde, já nos anos 2000, o planejamento passa a integrar a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, Seplanct/Sema. A partir de 2007 a Secretaria passa a se chamar SEMAC, primeiro abrangendo a área de “Cidades”, termo retirado no mesmo ano. A Universidade de Mato Grosso do Sul (UEMS), que até 2010 integrava essa mesma Secretaria de Estado, foi naquele momento transferida para a da Educação. (IPEA)

A elaboração do plano plurianual ocorre em rede entre os órgãos da administração pública. Representa tanto demandas da estrutura estatal como de setores da sociedade. Trata-se de um documento que recebe propostas de gastos e investimentos gerais que, após discussão suficiente de acordo com o órgão responsável, é encaminhado na forma de projeto de lei ao Poder Legislativo. Os planos plurianuais analisados neste trabalho possuem estrutura e programas similares, e não à toa. Segundo o IPEA:

Os Programas, obedecendo ao método da função programática previsto na portaria interministerial STN/SOF nº163/2001, nascem com o fim de resolver um problema ou intervir na criação de oportunidades, inclusive nas conclusões

de necessidades do poder do governo vigente, que às vezes traz em si características pontuais. (IPEA, s/d, p. 44)

Portanto, o plano plurianual é um documento que tem um fim objetivo, determinado por norma infra legal, que deve resolver as questões tanto no âmbito do próprio governo como no âmbito da sociedade e do território. No presente trabalho, trata-se de uma investigação sobre resolução ou intervenção no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, qual seja, aquele relacionado ao progresso e transformação dos fluxos econômicos. Conforme consta no supracitado relatório do IPEA, há a intenção clara do governo estadual em orientar-se de acordo com as diretrizes do plano plurianual nacional, buscando “respeitá-las em sua plenitude” (IPEA, 2016, p. 47).

No caso da elaboração do plano plurianual de Mato Grosso do Sul é baixa a participação da Sociedade Civil no processo de elaboração do documento. Somente alguns conselhos mais ativos participam do debate ao longo da constituição dos programas e projetos; também não são todos os órgãos que consultam entidades e segmentos sociais. (IPEA, 2016)

O plano plurianual não pode ser concebido somente como um documento para cumprimento de normas constitucionais, tampouco como um instrumento técnico para operacionalização de gastos do orçamento e a manutenção da máquina pública. É preciso compreender que o governo que lhe cria imprime uma ideologia em seu conteúdo, que motiva os objetivos do governo. A compreensão dessa ideologia é importante no sentido de que permite ao analista desvendar quais são os objetivos do grupo político que governa para a sociedade no período de tempo determinado, ou ainda quais as transformações que pretende deixar para o tempo posterior. (IPEA, 2016)

Dos planos analisados neste trabalho, o correspondente ao período 2012-2015 é mais pormenorizado e bem estruturado. Porém sua dimensão ideológica é a mesma do anterior e seus objetivos são praticamente os mesmos. Os próprios programas e ações para o desenvolvimento econômico, no caso, também possuem as mesmas indicações nominais, como por exemplo, o programa “MS Competitivo”. Quanto ao plano de 2008-2011, o IPEA relatou:

Trata-se do Planejamento Estratégico do Estado, elaborado pela equipe técnica de orçamento, que tem como objetivo tornar Mato Grosso do Sul mais competitivo e desenvolvido, em bases sustentáveis. Pautado em oito diretrizes, está dividido em cinco programas principais: MS Competitivo com 11 subprogramas; MS Cidadão com 13 subprogramas; MS Fiscal com um subprograma; MS Gestão com cinco subprogramas e MS Sustentável com dois

subprogramas. Esses programas somam um total de 31 projetos e 211 atividades. (IPEA, 2016, p. 42)

Em que pese ambos os planos possuam muitas similaridades, a descrição geral varia. “O PPA 2012-2015 é marcado por cinco macrodesafios que se intercalam por quinze metas. Desafios e objetivos que se inter-relacionam com ponderamentos propostos pelo governo vigente, junto às políticas públicas que possuem um marco histórico.” (IPEA, 2016, p. 42)

Segundo o IPEA (ibid.), os planos possuem um perfil centralizador e com um viés desenvolvimentista – imagina-se que o relatório do IPEA queira dizer que se trata de um conteúdo economicista, mas não é possível confundir esse desenvolvimentismo com aquele que conforma um pensamento econômico estruturalista. Com relação ao programa “MS Competitivo”, que representa a dimensão econômica do plano plurianual – e é importante saber que o plano plurianual não envolve políticas apenas para a área econômica – utilizou-se como referencial teórico a obra do economista empresarial Michael Porter. Isto, como consta já na apresentação do plano plurianual de 2008-2011, em razão do índice estatístico criado pela FEE (Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser), do Rio Grande do Sul, o Índice de Competitividade Estadual (ICE-F).

O ICE-F é um índice construído a partir da obra sobre competitividade de Porter, chamado “diamante da competitividade”, cujas premissas sintetizam-se em quatro chamados “eixos”: “condições dos fatores produtivos, condições de demanda, indústrias correlatas e de apoio e estratégia, estrutura e rivalidade das firmas.” (FEE, 2006, p.04)

Esse índice é construído a partir de variáveis secundárias, não necessariamente associadas à competitividade empresarial ou industrial, mas que encadeadas hierarquicamente formam os elementos que caracterizariam um ambiente competitivo para a instalação de empresas, segundo Porter. O índice foi criado pela Fundação já referenciada em parceria com o Movimento Brasil Competitivo, com apoio da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul. (FEE, 2006)

O índice é descrito a partir de premissas diferentes das estabelecidas nesse trabalho. Para os seus criadores, a competitividade é um fator extremamente importante para que o padrão de vida de uma sociedade melhore.

O chamado “diamante da competitividade”, ainda que possa ter sido criado por Porter a partir de ponto de vista diferente do presente nesse trabalho, converge para pontos em comum, como indústrias correlatas e de apoio, que podem significar complexidade e

atividades mais sofisticadas, bem como as condições de demanda, ligadas às possibilidades de ampliação de renda, tanto para consumir.

Não avança, porém, na qualificação da ação pública ou na forma como o Estado pode e deve intervir para que os indicadores sejam alcançados. Ao contrário, transita mais pela esfera privada e na gestão das empresas. A seguir, a construção do índice, com os dados chamados secundários formando, a partir de um conjunto, o indicador superior:

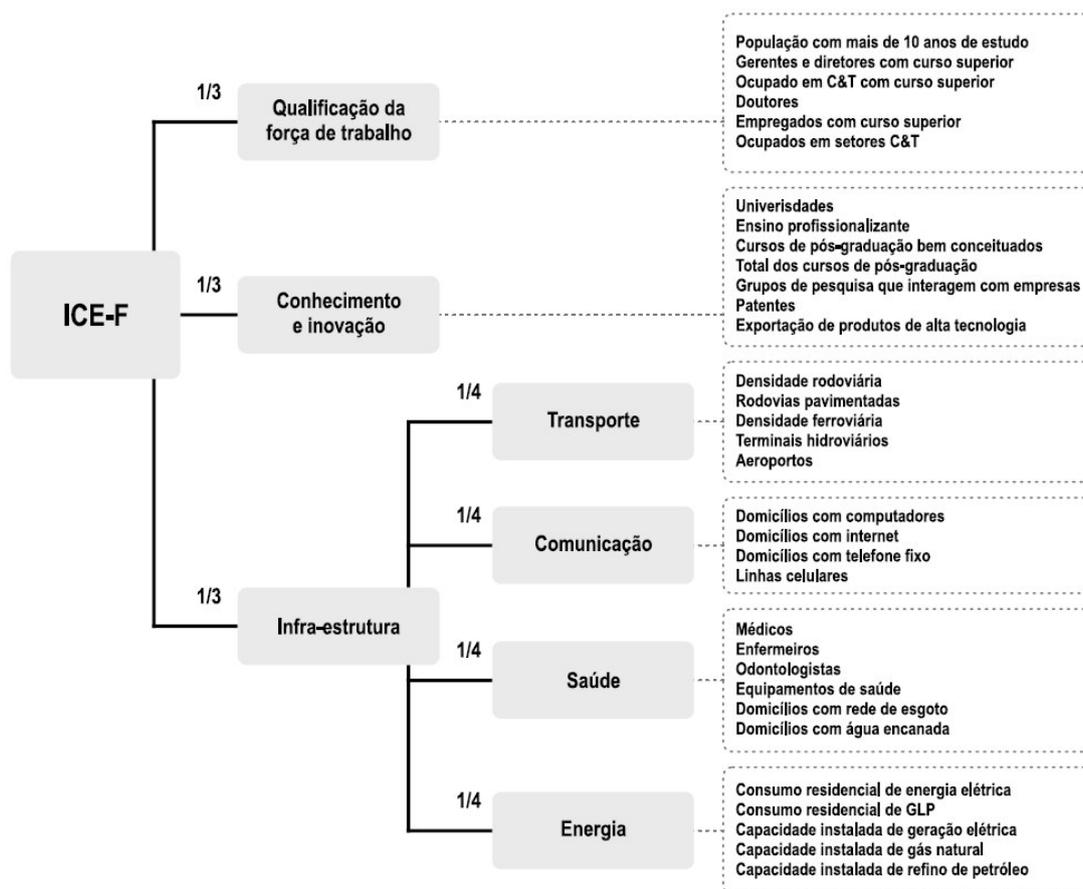


Figura 3 - Organograma - Índice de Competitivade Estadual ICE-F. Fonte: Fundação de Economia e Estatística Sigmund Emanuel Heuser (2006)

Trata-se de uma construção complexa, que envolve não somente variáveis econômicas, mas também de outras relacionadas até mesmo à saúde pública. Na verdade, pode inferir-se que o índice está construído de acordo com um nível mais avançado de desenvolvimento econômico. Ao menos parece ser a concepção ideológica de uma sociedade que já ultrapassou impulsos iniciais de industrialização e aumento da renda, passando para uma fase de ampliação do uso de bens e serviços públicos e de maior tecnologia. A partir desse constructo os planos plurianuais de Mato Grosso do Sul do período já informado foram concebidos.

Essa é, portanto, a base ideológica dos planos plurianuais elaborados em 2008 e 2012 pelo governo estadual de Mato Grosso do Sul. Cabe informar que, no momento da adoção do referido índice como premissa básica do primeiro plano, o Mato Grosso do Sul já havia sido avaliado pela FEE, tendo inclusive alcançado posições satisfatórias no *ranking* criado pela instituição. No geral, a posição alcançada foi um oitavo lugar, com ICE-F de 0,506. A pior classificação, entre qualificação da força de trabalho, infraestrutura e conhecimento e inovação ficou nesta última variável, com uma classificação de décimo sexto lugar e índice de 0.313.

Importante apresentar esse conteúdo metodológico dos planos sul-mato-grossenses para a melhor compreensão de onde vêm as diretrizes que estabeleceram suas metas. Porém, por questões que serão apresentadas mais adiante na discussão das variáveis selecionadas e nas conclusões, as premissas do índice não prevalecerão sobre o referencial teórico aqui adotado. Inclusive por que se pretende fazer uma análise crítica dos planos e da forma da implementação do planejamento econômico estadual.

Michael Porter, o autor referenciado na criação do índice da FEE, não é um economista que se dedica à macroeconomia especificamente, mas sim à dimensão concorrencial empresarial, mais correlata à microeconomia. Daí que a base teórica utilizada na presente pesquisa difere daquilo que os planos utilizaram como base para a elaboração de metas e programas para a área econômica. No entanto, isto não configura problema algum, pois o objeto pode ser analisado sob qualquer premissa ideológica. Além do mais, a pesquisa da FEE já obteve suas conclusões, inclusive apresentando dados que deixam Mato Grosso do Sul em uma posição favorável do ponto de vista da competitividade.

Não obstante, os planos plurianuais em questão abordam outras temáticas importantes, inclusive absorvidas da esfera federal, como por exemplo a atenção aos Arranjos Produtivos Locais – APLs.

O que acontece de mais significativo no período que decorre entre um plano e o outro é a publicação do Plano de Desenvolvimento Regional 2030 em 2010, que embasa algumas estratégias do plano 2012-2015. Outro referencial importante, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), é destacado. De qualquer forma, os objetivos neste segundo plano permanecem sustentados pela visão da competitividade microeconômica.

Os planos analisados não sofreram muitas modificações principalmente devido ao fato de estarem sob o mesmo governo político-partidário, o de André Puccinelli do

PMDB. Por outro lado, o financiamento total do plano aumentou em quase 50% de um para outro, favorecendo principalmente o programa MS Cidadão. O programa relacionado a dimensão econômica dos planos, o MS Competitivo, foi o que mais perdeu participação no Orçamento, variando de 17% para 12%. (IPEA, 2016)

No tocante ao plano de 2008-2011, há um agrupamento transversal dos programas. O MS Competitivo, do qual extrairemos os subitens que se encaixam na análise dessa pesquisa, está presente em mais de um eixo estruturante do plano, como os relacionados a ciência e tecnologia, aumento da “competitividade do Estado” e atração de investimentos privados com o objetivo de adensar cadeias produtivas. Há um único subitem direcionado à fronteira, incluído no eixo de desenvolvimento urbano. (SEMAC, 2008)

Quanto ao plano 2012-2015, há uma disposição mais clara e objetiva dos mesmos programas. Apesar do lema ser exatamente o mesmo do plano anterior, qual seja: “Fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo com desenvolvimento sustentável e menos desigual nas suas regiões”. A partir disso, elenca-se uma série de diretrizes genéricas que tratam de redução de desigualdades regionais, atração de investimentos privados, modernização da gestão, etc.

No plano de 2012-2015 há uma novidade; o governo estabelece um indicador por subitem de cada programa. No caso do MS Competitivo, há o índice de crescimento de setores produtivos e o índice de novos produtos, por exemplo. Trata-se de um programa difuso, que amplia o horizonte além daquilo que seu referencial econômico orienta, incluindo, por exemplo, um item para segurança e defesa social. Daí que a análise, tanto desse plano quanto do primeiro, seria complicada pelo material, pois distancia-se daquilo que se entende aqui por desenvolvimento econômico.

O monitoramento dos planos plurianuais, segundo a Constituição Estadual, deve ser feito pela Auditoria-Geral do Estado. Tal monitoramento diz respeito à execução orçamentária, uma vez que os programas são acompanhados pelos órgãos setoriais responsáveis pelas respectivas áreas, segundo o IPEA. Como o próprio relatório deste órgão conclui dizendo que o sistema estadual de monitoramento está em desenvolvimento, o que poderá resultar em uma melhor e mais aprofundada verificação das ações dos governos, não é possível destacar variáveis específicas para mensuração do cumprimento dos planos ou ainda do quanto os seus programas de fato contribuem para as transformações desejadas.

É também perceptível que os planos analisados por este trabalho também trazem alguma variação de indicadores entre um período e outro, dificultando uma tentativa de uniformização. Em outros casos, considerando o referencial teórico adotado aqui, alguns indicadores e variáveis estabelecidos pelo governo não são necessariamente os mais confiáveis para a identificação qualitativa dos resultados alcançados no âmbito das metas estabelecidas para o desenvolvimento econômico.

### **CAPÍTULO 3 – INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MATO GROSSO DO SUL ENTRE 2008-2015**

O desenvolvimento econômico é um fenômeno que se demonstra a partir de variáveis específicas e fatos que se destacam no território. Como esclarece a teoria utilizada, não é possível definir o processo de desenvolvimento econômico considerando somente o aumento da renda geral; também não ocorre em função do aumento do uso da terra ou de qualquer outro fator de produção e do aumento geral da produtividade. Outros elementos importantes são a acumulação de capital e a possibilidade de, no processo produtivo, favorecer novos ciclos de acumulação; e o progresso tecnológico, sem o qual advém o estado estacionário das forças produtivas.

Há uma conjunção específica de fatores que podem indicar a existência do desenvolvimento econômico em um determinado local, nem sempre sendo possível, ainda assim, que o conjunto dos resultados das variáveis observadas possa condicionar o pesquisador a um resultado objetivo e conclusivo. Isto porque, mais do que a existência de resultados favoráveis àquilo que a teoria denomina desenvolvimento econômico, é fundamental que tais índices permaneçam no tempo por período suficiente para sustentar novos ciclos de transformações.

Portanto, a existência de algum tipo de indústria ou da ação governamental estratégica por si só não significa que a situação econômica de um local seja a de desenvolvimento econômico. Inclusive porque são necessárias algumas características fundamentais para que o fenômeno se caracterize. O crescimento dos setores econômicos, por exemplo, ainda puxado pelo crescimento industrial, não necessariamente indica que as forças produtivas foram melhor aproveitadas, ou que a forma de produzir ao longo do tempo permita que as pessoas possam trabalhar de fato cada vez menos em razão do aumento sistemático da produtividade no trabalho e das inovações tecnológicas, ou ainda que houve distribuição de renda. Ao invés disso, é possível que indústrias de baixa tecnologia persistam no território explorando ainda mais o trabalhador, incluindo a redução das remunerações, em razão da obsolescência de certas atividades.

Nos capítulos anteriores foram apresentados a teoria norteadora da forma como serão observados os números a seguir apresentados, bem como os objetos dos quais as variáveis consideradas mais importantes de acordo com o arcabouço teórico foram selecionadas. Pelo fato do desenvolvimento econômico, de acordo com a teoria, ter uma dimensão privada e outra pública é fundamental que, além da análise das atividades

produtivas realizadas pelo setor privado sejam analisadas também atividades políticas institucionais.

A seguir apresentar-se-ão indicadores baseados nas variáveis disponíveis para consulta nos bancos de dados possíveis e será discutido, ao longo dessa apresentação, o quanto tais indicadores possibilitam ou traduzem uma oportunidade e uma realidade de desenvolvimento econômico. Analisar os elementos propostos compõe um desafio para a pesquisa, pois ao longo do processo de execução do trabalho houve uma série de limitações com relação a percepção da realidade. Em todo caso, será possível, ao final, tomar noção de que tipo de economia possui o estado de Mato Grosso do Sul e em que caminhos suas instituições e organizações devem percorrer para fazer o estado alcançar um novo estágio de desenvolvimento econômico.

### **3.1. Industrialização, complexidade produtiva e comércio internacional**

Conforme já foi discutido anteriormente, o desenvolvimento econômico se manifesta não uniformemente entre as regiões, sejam elas países inteiros ou seus territórios internos. A conexão de países ou regiões mais atrasadas às economias maiores está subordinada à divisão internacional do trabalho. Para essas economias subdesenvolvidas, muitas vezes o impulso inicial de crescimento é dado a partir do comércio exterior. Os tipos de produtos comercializados costumam definir em que padrão de riqueza se inserirá quem os produz e transaciona. Alcançar um nível superior de desenvolvimento sempre significou, portanto, explorar o comércio exterior a fim de participar em maior parte dos fluxos de renda globais, transferindo internamente os recursos para a renda, os investimentos e a diversificação da produção e do comércio, aprofundando a industrialização. É o que será abordado nesse tópico com relação aos números apresentados por Mato Grosso do Sul entre 2008-2015.<sup>5</sup>

O estado de Mato Grosso do Sul e todas as suas microrregiões e municípios se formaram a partir da base econômica primária. Em que pese desde o início de sua formação política tenha havido algum tipo de fomento à industrialização, no período a

---

<sup>5</sup> Os dados sobre comércio internacional abordados neste capítulo constam nos anexos I, II, III e IV desta dissertação, em ordem apresentada no Sumário. Divergências nos números da desagregação por Microrregião com relação aos números na análise agregada estadual ocorrem em razão do MDIC não apresentar, no banco de dados, a totalidade dos municípios nos anos pesquisados, o que prejudica a exatidão dos números microrregionais, em que pese o resultado final sobre produtos mais transacionados e não seja prejudicado. Também os valores totais exportados e importados por microrregião ajudam a mostrar a evolução microrregional do comércio internacional sulmatogrossense.

partir de 2008 os indicadores do setor secundário tomam uma nova importância econômica.

O comércio exterior sul-mato-grossense, por exemplo, logrou diversificar tanto sua pauta exportadora como importadora, porém, não conseguiu alavancar produtos mais sofisticados para que superassem, em valor exportado, os produtos básicos. Continuamos, em suma, exportadores de carne, milho e soja e importadores de produtos intermediários e manufaturados, conforme dados de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Porém, em nível microrregional a análise é mais complexa. É preciso, nesse caso, descer ao nível dos municípios para aí sim perceber diferenças maiores no período. Isto porque alguns municípios acabam concentrando a maior parte da pauta do comércio exterior e, não tendo a diversificado, fazem suas microrregiões expressarem os mesmos números.

O caso do município de Corumbá é ainda mais particular; sozinho, através das suas importações de gás natural, é capaz de ser responsável pelo déficit ou superávit do comércio exterior de todo o Mato Grosso do Sul. Em 2008, por exemplo, segundo dados do MDIC a microrregião do Baixo Pantanal, onde Corumbá está situada, obteve um déficit de US\$ 2.235.798.492,00 contribuindo em grande parte para que as importações estaduais superassem as exportações em aproximadamente US\$ 500.000.000,00; Todo o restante de Mato Grosso do Sul contribuiu com menos metade do déficit causado por Corumbá, resultando em um montante de importações no valor aproximado de US\$ 3.682.000.000,00.

A pauta exportadora sulmatogrossense, tanto em 2008 quanto em 2015, é essencialmente marcada pelos produtos agropecuários. Na balança de 2008 a soja aparecia entre os produtos mais exportados em quatro microrregiões: Cassilândia, Dourados, Iguatemi e Nova Andradina. Em 2015 o produto seguiu figurando com grande importância nas microrregiões de Dourados e Cassilândia, reduzindo sua participação em Nova Andradina e Iguatemi e ampliando na microrregião do Alto Taquari.

O complexo pecuário bovino também possuía ampla participação na balança comercial, tendo a carne bovina – em qualquer estado de conservação – participado como um dos principais produtos exportados em cinco microrregiões em 2008 e em seis em 2015.

Apesar da redução do rebanho bovino e também do abate, a atividade agroindustrial relacionada à pecuária bovina não reduziu. As microrregiões de Nova

Andradina e Campo Grande, por exemplo, importavam carne bovina em 2015 para uso como matéria-prima em outros processos industriais de empacotamento e congelamento ou resfriamento, para comercialização.

Em uma análise sobre os itens mais abaixo nas pautas comerciais, verifica-se potencial para diversificação produtiva, principalmente em municípios de maior concentração demográfica e circulação de pessoas, como Campo Grande, Dourados, Ponta Porã. Este exportou em 2015, segundo dados do MDIC, mais de 40 milhões de dólares em cerveja, mostrando um aumento expressivo com relação a 2008, quando exportou o mesmo produto, porém em valor expressivamente menor. Houve, portanto, um avanço dessa indústria naquele município. A microrregião de Iguatemi apresenta em todo o período analisado a existência de um pequeno mercado de tapioca, féculas e outras farinhas produzidas a partir da mandioca, que inclusive teve sua produção ampliada.

A microrregião de Cassilândia conforma uma pequena participação de importações de máquinas para apicultura, provavelmente uma realidade ligada ao APL de apoio à apicultura na região do Bolsão.

Evidente que essas produções locais, esparsas e que estão longe de formarem um encadeamento produtivo de maior valor, não têm no horizonte possibilidade de atrair mais recursos e desenvolver seus mercados. Elas parecem não ter força nem incentivos para superarem o baixo índice de atividade e movimentação financeira em que se encontram e acabam perdendo relevância no conjunto da economia.

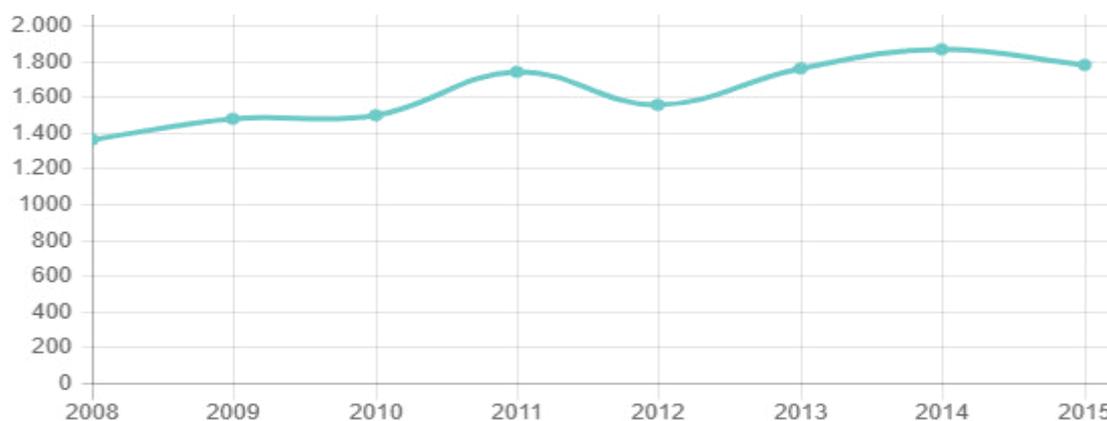
Em artigo sobre a inserção de Mato Grosso do Sul no comércio internacional, Lamoso (2011) já concluía sobre o aprofundamento da dependência do estado da indústria ligada ao agronegócio. Essa estrutura é consequência histórica da formação econômica de Mato Grosso do Sul a partir da pecuária e da agricultura, na condição de território fornecedor para mercados consumidores vizinhos. Observada pela lógica da reprodução das desigualdades regionais já exposta nesse trabalho por autores como Furtado (1986) e Goldenstein e Seabra (1980), esse tecido produtivo resultou na inserção de Mato Grosso do Sul no ramo industrial relacionado aos seus produtos primários, excluindo-o de cadeias produtivas mais modernas, em razão de diversos motivos, mas principalmente sua marginalização enquanto mercado consumidor, e proeminência enquanto fornecedor. A autora se dedica, porém, a compreender mais a espacialização dessas cadeias no território sulmatogrossense e suas consequências na formação do território; o que nos interessa mais, nesse trabalho, é investigar a interferência das variáveis nos fluxos econômicos; se esse tipo de industrialização é qualificado pelo uso intensivo de capital e a progressão

tecnológica que ele pode provocar. Ou então se favorece a formação de um excedente capaz de se espalhar na forma de renda que estimule o mercado consumidor.

A análise do comércio exterior é importante pois seu uso foi amplamente disseminado no sistema capitalista para a formação de um excedente capaz de promover mudanças na estrutura do modelo econômico, principalmente em países de capitalismo tardio. O Mato Grosso do Sul, de todo modo, também é uma região de capitalismo tardio<sup>6</sup> em razão do histórico de sua inserção na divisão internacional do trabalho.

O comércio exterior, isoladamente, não nos permite a sustentação de um processo capaz de, ao longo do tempo, transformar nosso tipo de capital empregado e nossa forma de produzir, podendo apenas reproduzi-lo indefinidamente. A própria evolução dos estabelecimentos industriais nos mostra isso. Vejamos o gráfico seguinte:

Figura 4 - Gráfico - Estabelecimentos industriais de Mato Grosso do Sul. Fonte: IBGE.<sup>7</sup>

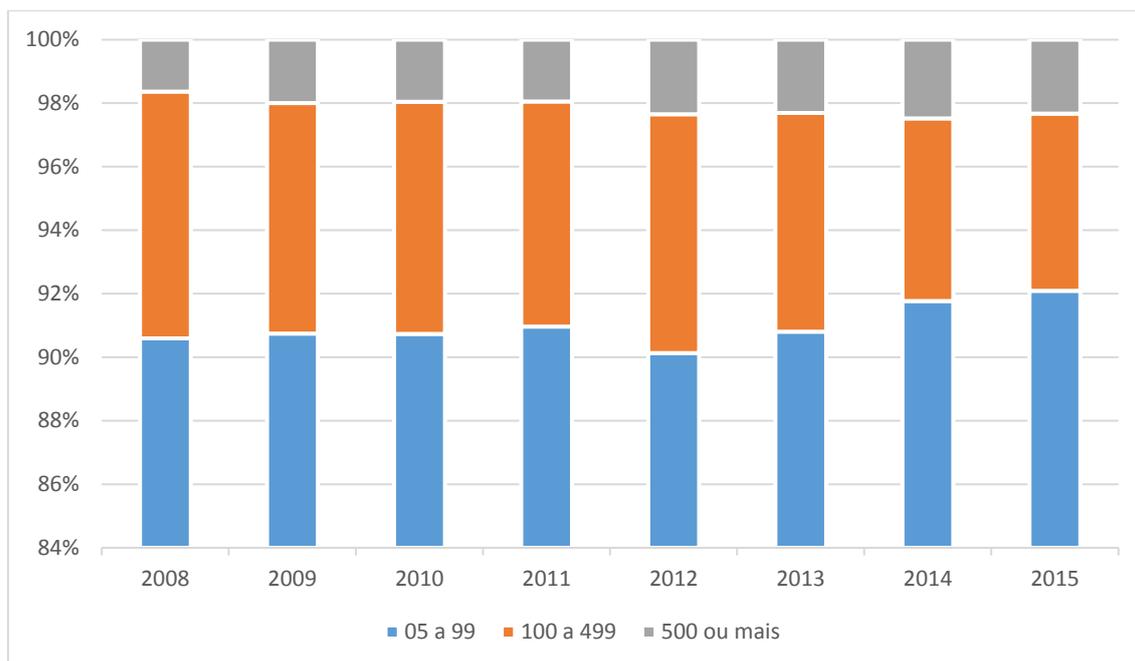


O gráfico mostra que a variação de estabelecimentos industriais no estado de Mato Grosso do Sul foi pequena. Ora, poder-se-ia supor que o estado pouco avançou em sua atividade industrial de modo geral, mas isto não procede, inclusive pelos valores da produção e sua transformação que serão apresentados posteriormente, que mostram o setor industrial em forte ascendência. Para tentar compreender mais uma dimensão dessa realidade, vejamos o gráfico abaixo:

<sup>6</sup> A expressão “capitalismo tardio”, independentemente de qualquer inserção econômica que um país ou região possa ter tido em momento anterior, é utilizada pela literatura e aqui também como sinônimo de industrialização tardia.

<sup>7</sup> O IBGE contabiliza, nesse gráfico, unidades industriais da Indústria Extrativa Mineral.

Figura 5 - Gráfico - Estabelecimentos industriais por número de funcionários em Mato Grosso do Sul - 2008-2015. Fonte: RAIS-MTE



Com a exceção do ano de 2013, é perceptível a constância no aumento dos estabelecimentos com mais de 500 funcionários a partir de 2008. Na outra ponta, os estabelecimentos menores também cresceram, com a exceção de uma queda leve em 2012. Com uma trajetória um pouco oscilante, mas mantida em direção à redução entre as duas classes anteriores, está o grupo das indústrias médias.

O desenvolvimento econômico, em sua essência, é um fenômeno endógeno à determinada região; originalmente ele está ligado a manifestações locais – tecnologias, hábitos, valores – e, como trazido pelos autores no primeiro capítulo, especialmente Gala (2017), não “viaja bem”. Ou seja, o processo de substituição das antigas formas de produzir em direção a um novo formato é essencialmente local. Cada região, a partir de sua cultura, definiria como, o quê e para quê produzir, segundo Celso Furtado (1986). Poder-se-ia repetir o processo de acumulação, destruição, criação e reprodução de capital, mas jamais o mesmo conjunto de fatores de inovação, por exemplo, encontrados no local de origem de determinada cadeia produtiva, isto porque a produção é resultado de valores locais. O que se quer dizer é o seguinte: o grande estabelecimento que se instala em um território de capitalismo tardio, como é o caso de Mato Grosso do Sul, é resultado físico de um processo de acumulação capitalista já amadurecido, já desdobrado em inúmeras inovações; sua instância decisória e sua essência tecnológica dificilmente se instalam na sua totalidade com a estrutura produtiva física filial. Ele é a extensão, em grande escala e

monopolizada ou oligopolizada, de cadeias produtivas de outras regiões, e por produzirem bens intermediários, ocupam grandes espaços e usam um alto contingente de mão-de-obra.

A pauta exportadora sulmatogrossense e a planta industrial apresentada acima nos permitem concluir que a industrialização do estado, ao menos atualmente, é baseada em um modelo dependente de grandes conglomerados externos que utilizam fatores de produção locais no processamento de insumos e matérias-primas para a produção de bens intermediários. Além do mais, o notável crescimento dos estabelecimentos acima de 500 funcionários, principalmente os acima de 1.000, que quase dobram entre 2008 e 2015, revelam o uso intensivo de mão-de-obra na linha de produção.

O aumento em conjunto dos estabelecimentos menores, principalmente os mais próximos dos 5 funcionários, podem indicar a expansão do número de pequenas empresas especializadas na prestação de serviços para as grandes unidades de produção; dois dos setores que apresentaram maior crescimento foram justamente o metalúrgico e mecânico. Segundo consulta feita no banco de dados RAIS do MTE, o número de estabelecimentos de 5 a 9 funcionários nesses setores aumentou consideravelmente. No setor mecânico essas unidades passaram de 20 para 42 unidades no estado. Considerando os estabelecimentos totais, o setor mecânico passou de 58 em 2008 para 114 em 2014, caindo para 102 em 2015. Boa parte desse aumento está concentrada nas microrregiões de Dourados e Iguatemi, que ampliaram suas exportações de açúcar e carnes processadas, atividades de setores – sucroalcooleiro e frigorífico – que demandam serviços de mecânica e metalurgia.

O setor de calçados chama atenção. Manteve, em indústrias acima de 250 funcionários, as mesmas três unidades em 2015 que possuía em 2008, crescendo de 0 para duas unidades entre 100 e 249 funcionários. Até mesmo nos menores estabelecimentos houve somente queda.

Em alguns casos, é possível que a crise recessiva nacional que se inicia no apagar das luzes de 2014 tenha prejudicado setores de bens manufaturados, mas os números de estabelecimentos já não mantinham trajetória em constante ascendência, então a hipótese fica prejudicada.

É preciso dedicar mais atenção ao tipo de crescimento econômico que o estado está obtendo. Isto porque a reprodução pura e simples de uma forma de produzir em grandes dimensões pode acabar por demandar e fazer reproduzir um conjunto de serviços já limitados na capacidade de proporcionarem novas formas de execução ou novos

produtos. O dado fornecido pelo banco de dados RAIS/CAGED de que o segmento de estabelecimentos industriais que mais cresceu foi justamente o que emprega o menor número de pessoas por unidade serve como alerta; ainda que o IBGE, metodologicamente, reconheça estabelecimentos com 5 a 9 funcionários como industriais, trata-se de uma fragmentação muito grande do setor e que não atua em articulações estratégicas e sem capacidade de inovar, investir ou produzir grandes excedentes econômicos; tampouco favorece a abertura de novos mercados.

Nos grandes estabelecimentos acontece, de fato, a produção de bens em escala; há um grande emprego de capital por unidade produtora e também por trabalhador, mas os bens são diferentes daqueles produzidos em escala pelas economias desenvolvidas. Não que essa forma de produção não acarrete em avanços perante o modelo agropecuário em sua forma primária, mas é um modelo esgotável com a passagem do tempo, pois o núcleo inovador do setor e o da própria empresa instalada estão em outra região do planeta. A maior parte da renda dessas atividades e dos investimentos estratégicos em atividades de valor agregado mais alto não é realizada no nível local.

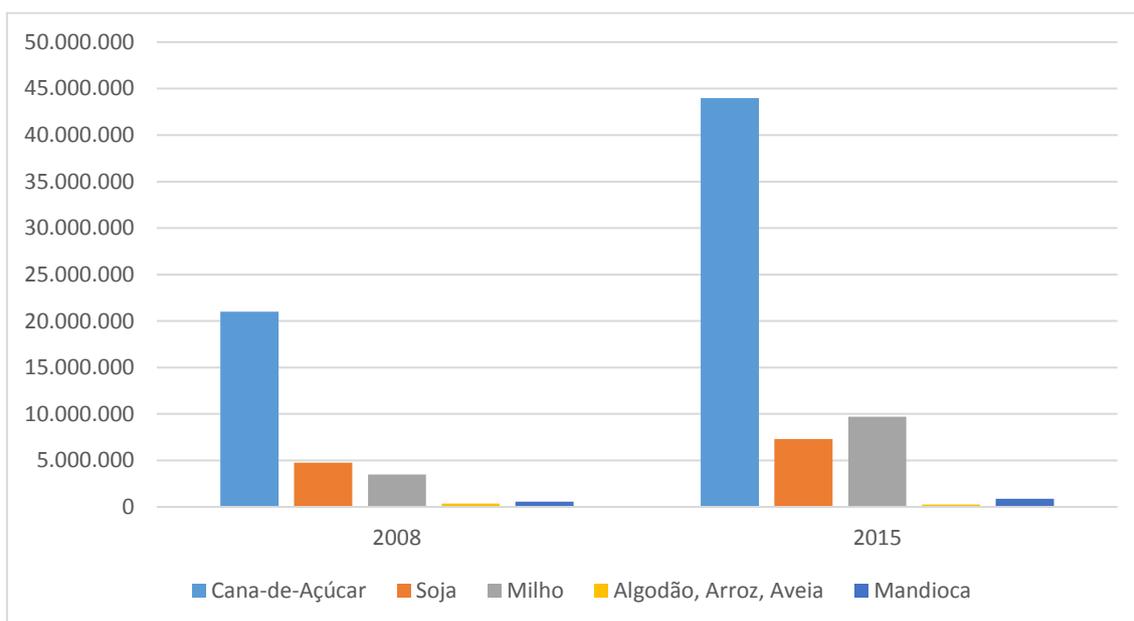
Por outro lado, indústrias que podem produzir bens de valor maior e voltados para o consumo interno possuem números divergentes na série histórica, utilizados dois exemplos acima, o de calçados e o de bebidas e alimentos. Na MRG de Dourados há uma atividade mais diversificada com relação à produção de bens para consumo local, especialmente alimentos. Em Campo Grande também, incluindo a indústria química.

O setor calçadista, citado acima, merece algum destaque nessa análise do modelo recente de industrialização sulmatogrossense. Trata-se de um setor com alto potencial de inovação e lançamento de novos produtos no mercado, inclusive de alto valor agregado. No entanto, tendo o Mato Grosso do Sul toda a base de matéria-prima consolidada, do rebanho bovino à produção de couros, que figura na pauta de exportações em toda a série histórica ao menos nas microrregiões de Paranaíba e Nova Andradina, o que indica solidez da produção, não há uma articulação institucional para o impulso ao setor.

É mais curioso ainda quando se percebe que, na pauta importadora da microrregião de Iguatemi de 2015, “partes de calçados e calçados” são os bens mais importados. O fato é que, tendo a atividade pecuária como tradicional em seu território, o estado poderia utilizar essa vantagem para explorar a potencialidade de um mercado, o de couros bem acabados, que pode se desdobrar em calçadista e de acessórios, com valor agregado consideravelmente mais alto do que o comércio apenas de carnes e couro curtido.

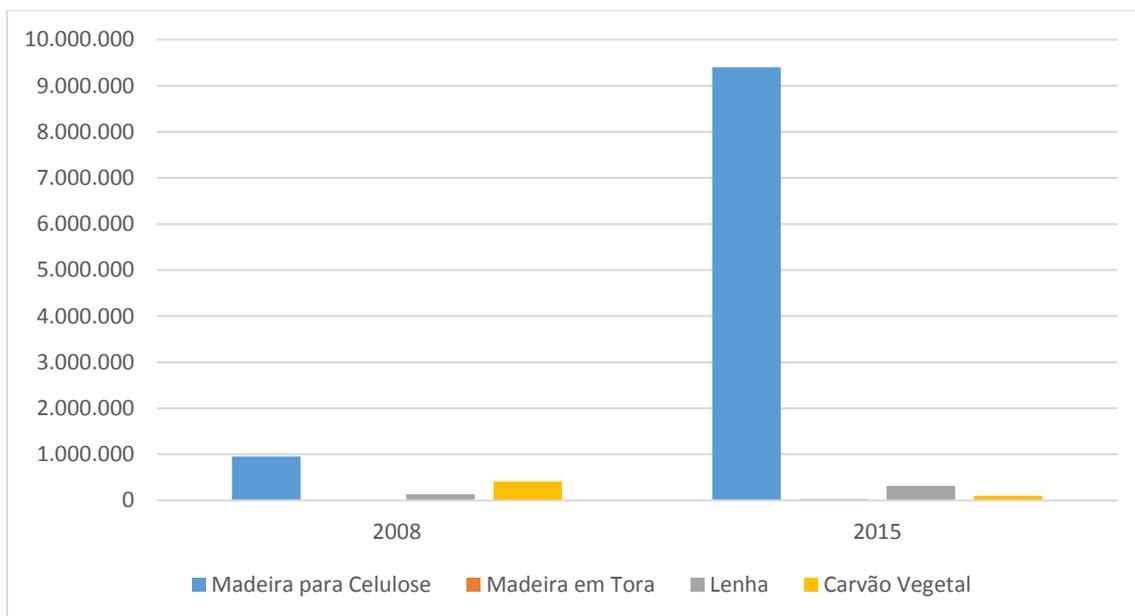
Por outro lado, setores que causam o aprofundamento da monocultura no campo foram fortalecidos através de incentivos fiscais e empréstimos via BNDES<sup>8</sup>. Trata-se de um modelo em que o impulso industrial acabou por reforçar e ampliar estruturas de economia primária. O início do processo dá resultados satisfatórios – e, reconhecemos, ainda tem dado, mas a permanência nesse estado das coisas indica que as conquistas do modelo não estão garantidas. Vejamos os gráficos a seguir:

*Figura 6 - Gráfico - Quantidade da produção dos principais produtos agrícolas de Mato Grosso do Sul (t) - 2008/2015. Fonte: BDEWeb-SEMADE.*



<sup>8</sup> Cf. SILVA, Cristóvão Henrique Ribeiro da. (2016)

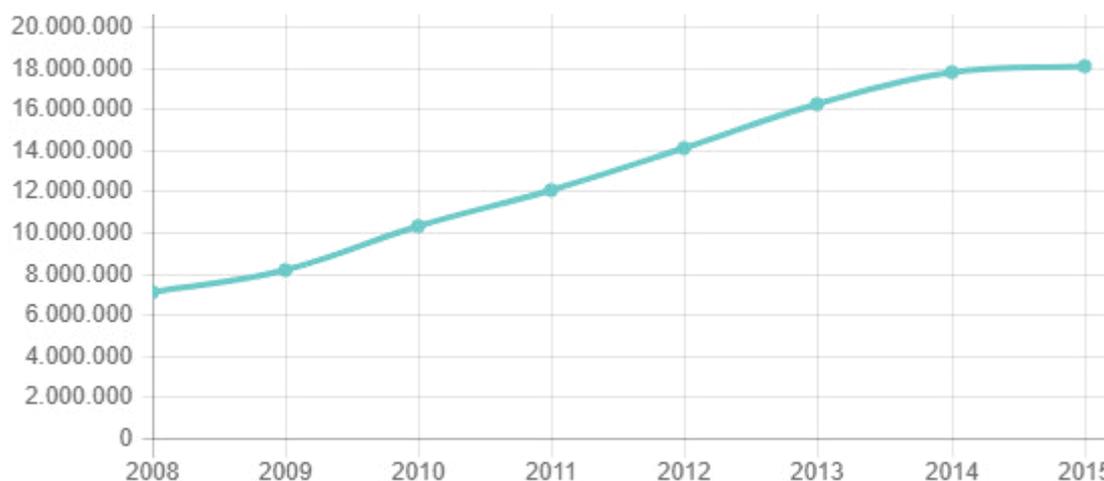
Figura 7 - Gráfico - Quantidade da produção dos principais produtos florestais de Mato Grosso do Sul (m<sup>3</sup>) - 2008/2015. Fonte: BDEWeb-SEMADE.



A apresentação de dados do setor primário, em um trabalho elaborado sob o ponto de vista de teorias industrialistas de desenvolvimento, não deve ser tomada por deslocada. Os números acima representados ilustram indiretamente toda a tabulação das pautas de comércio exterior descritas anteriormente, bem como a variação no número de estabelecimentos industriais e seus tamanhos.

Trata-se de um interessante demonstrativo de como a recente industrialização de Mato Grosso do Sul, e diz-se recente justamente a da série histórica do trabalho, esteve fundamentada, senão totalmente, mas majoritariamente sobre os bens básicos produzidos pelo estado. Contudo, a instalação do capital industrial não foi feita com o objetivo de transformar bens básicos em bens manufaturados, mas principalmente em bens intermediários. Vejamos o aumento do uso de matérias-primas na indústria local, em reais:

Figura 8 - Gráfico - Consumo de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes na indústria do MS (xR\$1.000,00). Fonte: IBGE



O gráfico, apesar de não apresentar a demanda desagregada (matérias-primas, insumos, máquinas, etc.) mostra como o estado obteve êxito na industrialização do período. Somente com a crise de 2014-2015 é que o uso de materiais na atividade manufatureira se estabiliza. Boa parte do aumento do uso de componentes, matérias-primas e materiais na indústria também se deve ao salto na importação de máquinas especializadas pela MRG de Três Lagoas, especialmente para a fabricação de celulose, além da demanda dessa atividade por produtos vegetais.

Com relação à produção agrícola, referenciou-se a aveia juntamente com o arroz e o algodão pois aquela teve sua produção quase multiplicada por 6, de 5.000 toneladas em 2008 para 28.000 em 2015, tendo sido o maior aumento relativo de toda a pauta produtora do estado. O destaque dos produtos tradicionais de Mato Grosso do Sul é o milho, que aumenta em produção mais do que a soja, que geralmente possui melhores preços de comércio. Isto certamente em razão do uso do cereal na fabricação de rações, pois como será demonstrado logo mais, a criação de suínos e de aves cresceu razoavelmente no período.

A cana-de-açúcar, porém, é o principal produto agrícola já em 2008 e consolida a posição em 2015. Segundo o MDIC, em 2008 duas microrregiões exportavam açúcar: Dourados e Iguatemi. Em 2015 soma-se a elas Paranaíba. Há, portanto, a expansão do complexo sucroalcooleiro para além de microrregiões que tradicionalmente, no estado, lhe compunham. A microrregião de Paranaíba, aliás, teve em 2015 o açúcar como o principal bem de sua pauta exportadora.

O caso mais emblemático do impulso industrial de Mato Grosso do Sul entre 2008 e 2015, porém, é Três Lagoas. Nesse período nenhuma outra microrregião ou cidade passou por tão profunda transformação no uso dos fatores econômicos quanto a quê e como produzir. O município de Três Lagoas, é preciso dizer, se transformou em uma força hegemônica na microrregião, reorganizando a produção dos outros municípios em favor de seu novo complexo industrial.

Em 2008 o município de Três Lagoas importava mais azeitonas com caroço do que máquinas para produção de celulose, item que aparecia somente no 35º lugar da pauta. A exportação era baseada ainda em óleo de soja e outros produtos do complexo têxtil, que inclusive permaneceu. Já em 2009, porém, máquinas para fabricação de celulose e caldeiras de água superaquecida formavam o topo da pauta importadora, respectivamente. No mesmo ano, a exportação de celulose já superava os 600 milhões de dólares. Em 2015, o valor das exportações superava os 2 bilhões de dólares.

Não se verificou, em outra região do estado, tamanha velocidade desde o processo de acumulação de capital – feito pela importação – até a modificação da produção em sua forma e produto. Não obstante tenha restado espaço para soja e têxteis em sua balança comercial, em 2015 as exportações de celulose alcançaram 90% da pauta. A produção acima ilustrada dá a dimensão do processo. Praticamente toda a madeira produzida na microrregião é destinada para a indústria do complexo de celulose e papel no município de Três Lagoas.

O fato de que o consumo de carvão vegetal<sup>9</sup> tenha dobrado também retoma a discussão iniciada alguns parágrafos atrás: a da industrialização atrelada a atividades especializadas do setor primário. Quanto a atividade de produção do carvão vegetal, especificamente, se estabeleceu com maior intensidade em cidades menores. A produção, porém, auxiliou a alavancagem dos produtos microrregionais, como o de Aquidauana, por exemplo.

Esse aumento exponencial do uso de matéria-prima florestal organizou a microrregião totalmente em torno do núcleo do município de Três Lagoas. De Ribas do Rio Pardo, passando por Água Clara, toda a paisagem converteu-se em uma plantação ininterrupta de madeira para produção de celulose. As possibilidades de desenvolvimento dessas duas cidades dependem mais do comportamento do complexo industrial de Três

---

<sup>9</sup> MS é o principal produtor de carvão vegetal no país; 359 mil toneladas. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/rural/ms-e-o-principal-produtor-de-carvao-vegetal-no-pais-359-mil-toneladas>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

Lagoas do que das potencialidades de suas próprias regiões. Além disso, a industrialização concentrada espacialmente e baseada em bens primários para exportação vincula outras áreas como produtoras quase exclusivas de matéria-prima barata, que não é intensivo em capital e não fornece boa remuneração à mão-de-obra, criando um desequilíbrio regional.

Por outro lado, Três Lagoas serve de exemplo sobre como promover uma intensa acumulação de capital ao mesmo tempo em que se modifica a produção de forma geral, inclusive na quantidade. Claro que a produção em escala de celulose – um bem intermediário, como já foi dito anteriormente, não deve ser o objetivo final do processo de industrialização como parte transformação estrutural do modelo macroeconômico. Porém, para um território como o sulmatogrossense que, como dito anteriormente, corresponde a uma região de capitalismo tardio, o impulso inicial pode conceder energia e recursos que, bem aproveitados e alocados nas atividades corretas, podem favorecer o processo de desenvolvimento econômico endógeno e duradouro.

### **3.2. Produto, demografia e emprego**

Para Furtado (1986), o produto de uma sociedade é importante medida para a verificação do nível de crescimento econômico. A sua contabilidade permite conhecer o nível de crescimento econômico, a elevação ou não do nível da renda e a quantidade de riqueza que a disposição e organização dos fatores proporciona ao longo do tempo. A definição do conceito fica mais clara quando se coloca da seguinte forma: o produto é o valor da produção resultante de todo capital organizado para produzir em uma base física.

O baixo crescimento do produto pode indicar falhas estratégicas na estrutura produtiva, desperdícios, mau uso dos fatores, etc. É importante também saber que o produto tem sua dimensão relativa, o produto *per capita*. Como é resultado de todas as atividades econômicas exercidas em um território, ele é dividido pelo número de habitantes lá residentes. Daí que um produto pode crescer em termos absolutos, mas até mesmo decrescer caso o crescimento demográfico ultrapasse o crescimento da produtividade dos fatores.

No caso de Mato Grosso do Sul poder-se-ia apressadamente afirmar que, em razão de sua pequena população disposta em um grande território, sempre haverá excedente de produto para cada indivíduo na sociedade em razão da alta produção agropecuária, setor em que o estado se especializou e resulta na maior parte das vendas. Trata-se de um

engano; independentemente do desenvolvimento demográfico as atividades primárias, de acordo com a teoria da deterioração dos termos de intercâmbio referenciada no primeiro capítulo, tendem a ter um valor de produto decrescente ao longo do tempo. Em um estado que exporta boa parte de sua produção, como é o caso de Mato Grosso do Sul, para países em desenvolvimento consumidores de commodities, por um período considerável de tempo as estruturas produtivas primárias podem até obter resultados satisfatórios. Porém, ao longo do tempo, com a tendência à saturação da demanda por parte desses mercados, os fornecedores de bens primários tendem a perceber queda no valor das exportações.

Por outro lado, qualquer estratégia de crescimento econômico precisa considerar o fato de que as atividades agropecuárias, em razão da modernização das técnicas aplicadas em sua produção, tendem a dispensar muito mais mão-de-obra do que absorver. O que acontece é que a mão-de-obra anteriormente empregada no campo se estabelece em atividades comerciais e de serviços na zona urbana. Porém, as atividades do setor terciário ligadas à agropecuária tendem a ser mais limitadas e menos complexas do que aquelas relacionadas à indústria.

O setor primário e suas atividades correlatas se mostram menos eficazes em proporcionar a acumulação de capital, o aumento da renda geral e o progresso tecnológico. Suas formas de produzir podem mudar, em razão das inovações, mas o ato e o quê produzir sempre serão os mesmos. O rebanho bovino ou qualquer animal será colocado no pasto, as sementes serão plantadas na terra e depois colhidas, as mudas florestais também. Há pouco espaço para modificações profundas.

Aprofundemo-nos mais um pouco. A concentração, no caso de Mato Grosso do Sul, em torno de poucas culturas ou rebanhos – do histórico do estado até a pauta das exportações de hoje é possível verificar isto – tende a limitar ainda mais as atividades terciárias relacionadas às primárias. Podemos ilustrar a situação com o caso do agrônomo que indica uma forma de plantar ou colher, quais equipamentos e insumos utilizar, por exemplo, para que o proprietário rural produtivo aumente sua produtividade. A remuneração do agrônomo – ou do médico veterinário, do engenheiro florestal, do geólogo – é alta, e seu receituário procedimental compõe um serviço sofisticado. Porém, o que há de mais alto valor econômico nessa situação são justamente os bens por ele indicados ao produtor rural. De local, resta somente a decisão do agricultor de plantar hoje ou amanhã, durante o dia ou durante a noite. No caso da agropecuária, pouca coisa é fabricada, montada ou embalada no Mato Grosso do Sul. Boa parte é até mesmo importada, como o cloreto de potássio, importante produto comprado pelas microrregiões

de Campo Grande e Dourados para a fabricação de fertilizantes. Como, mesmo considerando o alto valor da produção, as atividades não são diversificadas, há uma importação e um emprego de bens e serviços ainda menos diversificados.

Ao mesmo tempo, na medida em que se aprofunda o uso de tecnologias no campo, há uma dispensa cada vez maior de mão-de-obra que se dirige a atividades limitadas e que pagam salários menores. Há uma tendência ao aumento da desigualdade de renda e do desemprego. No caso de Mato Grosso do Sul, porém, a indústria instalada, intensiva em mão-de-obra, tem absorvido um importante contingente de trabalhadores favorecendo, como vimos no tópico anterior, a expansão de serviços mais ou menos qualificados, se bem que a permanência deste modelo também encontrará limitações.

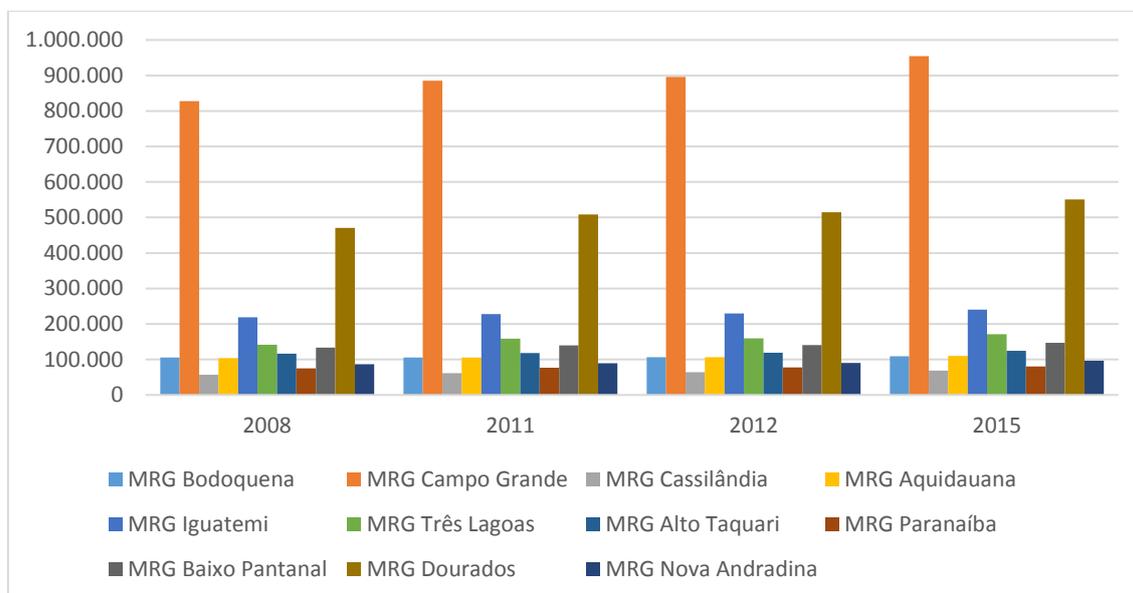
Não obstante os fatos acima descritos, que traduzem uma economia limitada em número e complexidade das atividades, o produto sulmatogrossense é crescente e proporciona também o crescimento relativo. Há, portanto, uma pressão menor sobre os fatores de produção e a organização da produção; essa situação histórica não favorece o aumento da velocidade das mudanças, em muitos casos nem mesmo as próprias mudanças.

Esse estado de coisas não promove transformações estruturais do modelo macroeconômico, como por exemplo aumento do consumo a partir da distribuição de renda em função de empregos sofisticados ou de lucros industriais e de serviços também sofisticados. Com uma grande indústria comandada por agentes externos ao território, que reforça o setor primário local, há pouco espaço para o surgimento de cadeias produtivas locais, baseadas em arranjos de inovação também locais. Não é possível afirmar, porém, que as forças produtivas no estágio atual seriam capazes de proporcionar um crescimento econômico satisfatório, conferindo grande utilidade e oportunidade ao capital externo que se instala no estado, mas o fato é que mantida apenas esse fluxo, as possibilidades originárias de desenvolvimento econômico não serão criativas ou absolutamente exploradas e dinamizadas.

O Mato Grosso do Sul, além do mais, não é um destaque demográfico e é difícil, por exemplo, mensurar o índice de migração estadual, interna ou externa, na tentativa de verificar os principais motivos para esses movimentos. Em todo caso, é importante destacar a demografia no processo desenvolvimento econômico, em razão do fato de que as localizações específicas de atividades mais intensivas em mão-de-obra à beira de um conjunto de municípios sem perspectivas de trabalho de melhor remuneração, fazem ainda com que boa parte do excedente populacional das regiões menos favorecidas se

dirija aos novos centros dinâmicos, reduzindo ainda mais as possibilidades de formação de mercados consumidores locais, até porque há uma carência de políticas públicas nesse sentido. Vejamos, então, o gráfico a seguir:

Figura 9 - Gráfico - Estimativa da população sulmatogrossense por microrregião no período 2008/2015.  
Fonte: BDEWeb-SEMADE.



Com relação a demografia do estado, o gráfico permite, em primeira análise, concluir que Mato Grosso do Sul não teve, no geral, um crescimento alto da população. A situação relativa, porém, é diferente. Mato Grosso do Sul cresce, em relação ao Brasil, mais do que estados como Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul. Ainda que o padrão de regiões mais desenvolvidas atualmente seja de estagnação e até queda do crescimento populacional, o estado de Santa Catarina, por exemplo, detentor de alguns dos melhores índices sociais do país e de um parque industrial bastante diversificado e de desenvolvimento prolongado, cresce demograficamente ainda mais que Mato Grosso do Sul.

Com relação às microrregiões, as que mais cresceram no período foram Três Lagoas e Cassilândia, com um progresso demográfico um pouco acima de 20% no período, e Campo Grande e Dourados, ambas em torno de 17%. Todas as demais regiões cresceram menos de 15%.

A situação demográfica sulmatogrossense posta conforme o gráfico acima não resolve o problema das perguntas do pesquisador em torno da relação entre diversificação produtiva ou industrialização e crescimento demográfico. Nesse caso é preciso descer ao

nível municipal. Municípios como Campo Grande, Dourados, Três Lagoas, Rio Brillante, Ponta Porã, Naviraí, Maracaju, Sidrolândia e Nova Andradina possuem um crescimento relativo expressivo, acima de 10% entre 2010 e 2017 (IBGE). Crescem por diferentes motivos: crescimento da produção de um modo geral, industrialização ou pelo crescimento do consumo de bens e serviços. Outros também apresentam crescimento relativo na mesma dimensão, mas são municípios menores e com menos capacidade de fomentar regiões adjacentes. Os núcleos citados anteriormente são potenciais mercados consumidores, capazes de certa sofisticação em favor da inovação e criação de novos produtos e novos serviços nas cidades. Porém, essa análise teria que ser ainda mais específica, descendo ao nível dos conjuntos de empresas menores em cada município.

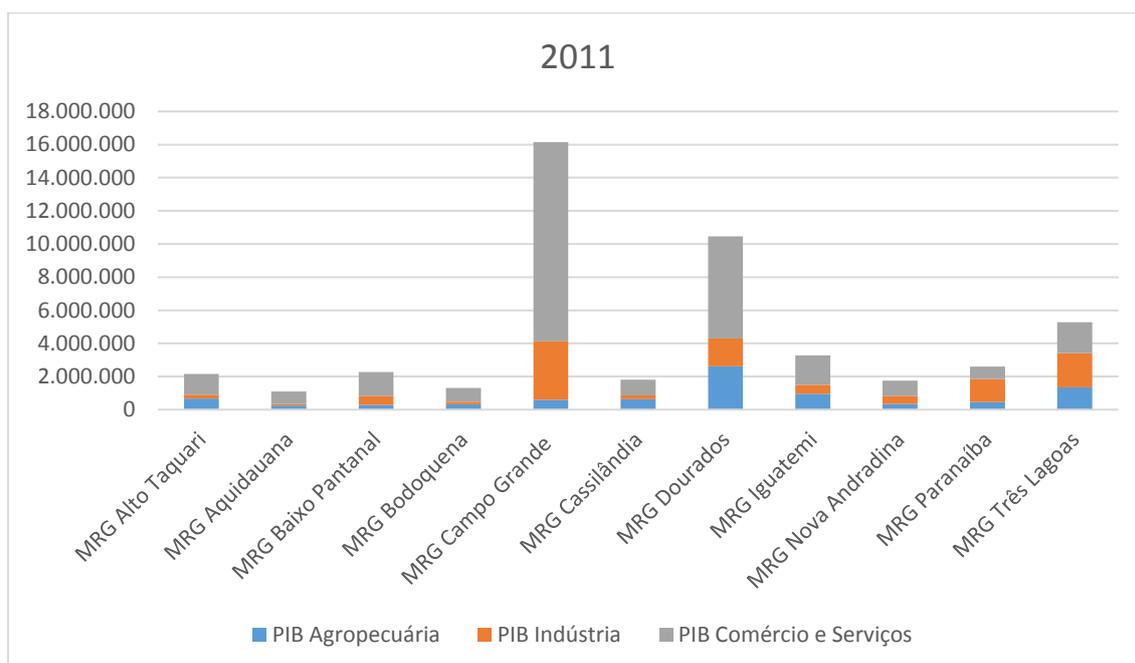
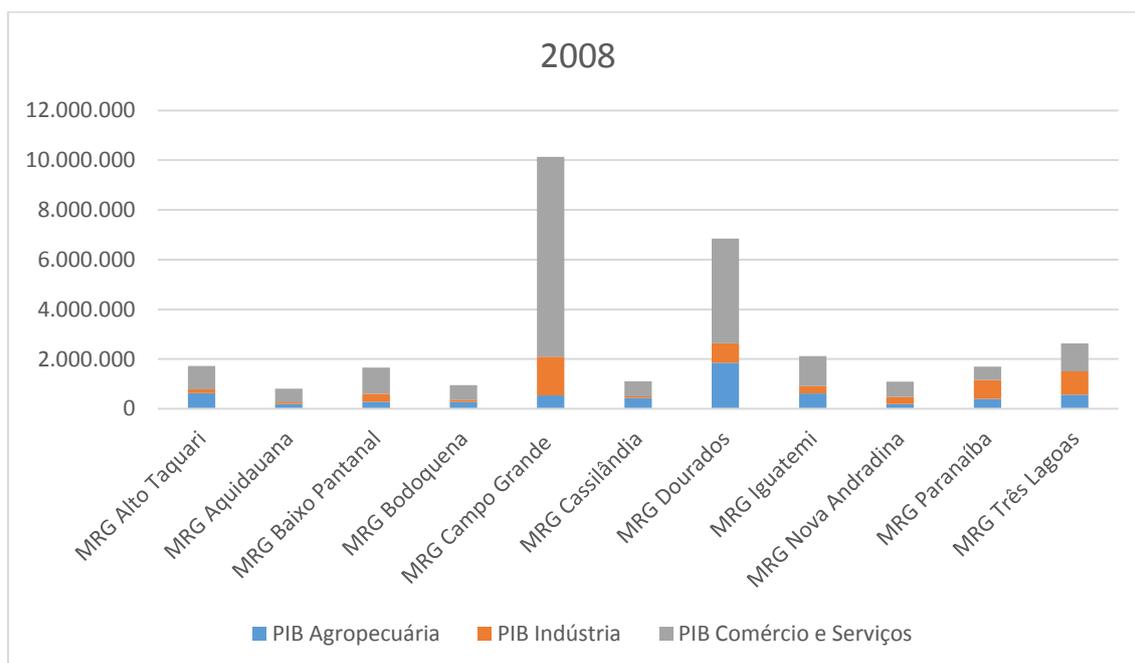
De certa forma, essas informações apenas ilustram potenciais de Mato Grosso do Sul, o que será retomado nas conclusões desse trabalho, mas não retratam a essência do processo de crescimento econômico ocorrido entre 2008 e 2015.

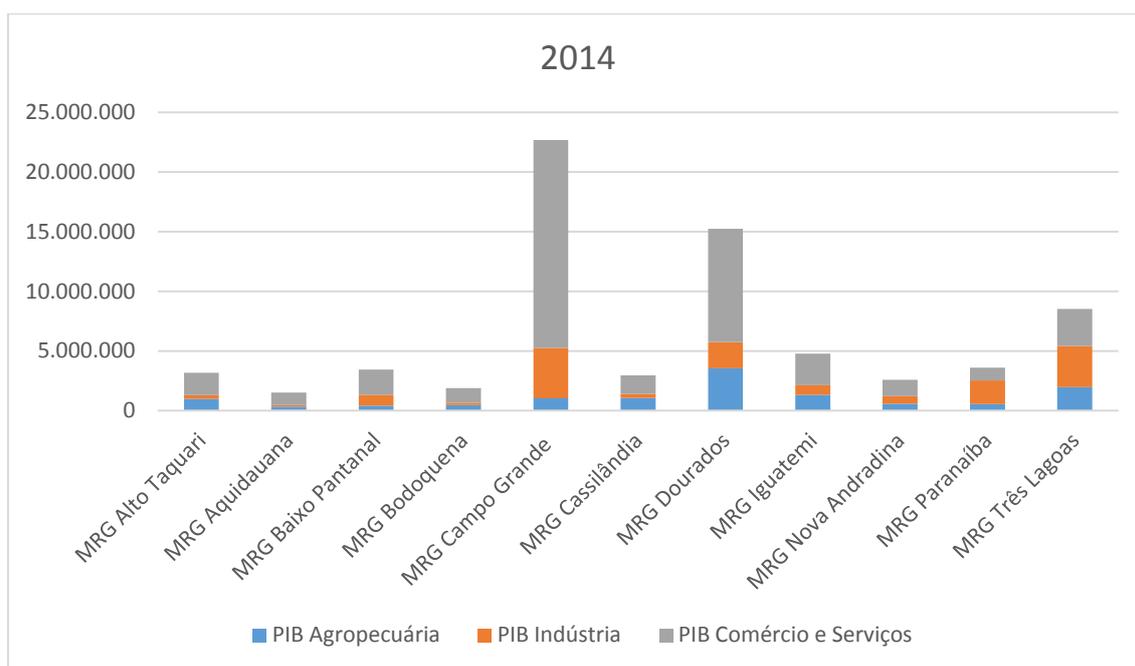
Aparentemente, não houve progresso suficiente no campo demográfico para a reprodução dos modelos de industrialização ocorridos em outros estados décadas atrás, baseados no mercado consumidor interno. Além do mais, mesmo entre as regiões que realizaram algum grau de industrialização, não foram todas que tiveram aumento expressivo de habitantes. A MRG de Paranaíba, por exemplo, teve o PIB industrial aumentado na série histórica, resultando maior que o de comércio e serviços e o da agropecuária e atividades primárias. Somente outra microrregião se encontrava na mesma situação em 2014, que é a de Três Lagoas. Porém, a MRG de Paranaíba não alcançou sequer 10% de aumento populacional, enquanto Três Lagoas teve um aumento demográfico de aproximadamente 20%.

No caso de Mato Grosso do Sul o crescimento demográfico não está necessariamente relacionado com a ampliação da indústria. O estado, ainda que tenha reproduzido internamente alguns padrões da divisão internacional do trabalho, não possui uma indústria voltada para o mercado interno. Portanto, não foi o crescimento demográfico o responsável pelo crescimento industrial. Por outro lado, as MRG que obtiveram maior evolução do produto industrial na série histórica também tiveram aumento da população – migratória, certamente, em razão do curto período do processo, e fixadas essas pessoas em razão de uma manutenção do índice de atividade, é possível, caso o setor privado e o setor público adotem estratégias sofisticadas, que esse excedente, ainda que não muito bem remunerado nas grandes indústrias, possa se converter em um mercado consumidor que dinamize produtores de bens de consumo.

Para identificar melhor a relação entre o crescimento demográfico e o econômico, é oportuno analisar onde houve um crescimento maior do setor industrial, que teve mais capacidade, no período, de geração de emprego e renda. Os gráficos a seguir mostram a composição setorial do PIB por MRG, entre 2008 e 2014, não havendo disponibilidade para o ano de 2015:

Figura 10 - Gráficos - Composição do PIB de Mato Grosso do Sul, de acordo com os setores econômicos 2008/2014. Fonte: SEMADE





Pode-se perceber um aumento do produto industrial em microrregiões importantes do estado, que acabaram alavancando também o produto industrial estadual. Todas as microrregiões tiveram o PIB da indústria e de comércio e serviços expandido. Porém, a industrialização modificou mais as estruturas econômicas em alguns lugares (e também a demografia), menos em outros.

A MRG de Iguatemi, por exemplo, que em 2008 já possuía base produtiva frigorífica e sucroalcooleira, não teve um avanço tão significativo no produto industrial como Cassilândia, Paranaíba e Três Lagoas. Isto pode mostrar que o crescimento a partir da indústria, quando não aproveitado em favor da diversificação, pode conduzir também a um estado de estagnação. Naturalmente, não a mesma estagnação agrária, mas ainda assim uma situação intermediária. O fato do setor já estar consolidado em um lugar faz com que seu dinamismo diminua ao longo do tempo, em razão de que o próprio ciclo de acumulação vai arrefecendo, agregando cada vez menos diversidade de atividades ao setor dinâmico.

Nas MRG de Dourados e Campo Grande ocorre algo semelhante, em que há o mesmo padrão de crescimento dos produtos; no caso dessas duas, porém, o setor de comércio e serviços impulsiona o crescimento total do PIB. Porque possuem as maiores cidades do estado, e com ampla oferta de serviços e comércio diversificado, tendem a manter crescimento constante tanto do produto quanto da população.

A própria MRG de Três Lagoas, entre 2013 e 2015, já passa a não crescer mais como quando, conforme vimos no tópico anterior, fez sua rápida acumulação de capital a partir da importação e conseqüentemente a reorganização da produção para a comercialização de um novo produto, a celulose.

A MRG de Paranaíba apresenta um progresso expressivo no produto industrial, mas não no produto total; isso pode ser resultado de alguns fatores que tentaremos discutir melhor. Trata-se de uma microrregião vizinha à de Três Lagoas e o município que alavancou a guinada industrial na série histórica, Aparecida do Taboado<sup>10</sup>, está bastante próximo de Três Lagoas e outras cidades do interior paulista que já possuem um setor de comércio e serviços mais desenvolvidos. É possível, portanto que o excedente produtivo industrial tenha sido direcionado para a MRG vizinha, de Três Lagoas, e ainda para cidades próximas, no interior paulista. Atualmente o município de Selvíria tem buscado protagonismo na região, mas no período da série histórica não teve resultados expressivos.

O fato é que a regra, tanto em qualquer processo de industrialização como no próprio período observado em Mato Grosso do Sul, é de maior crescimento demográfico e do produto, favorecendo ampliação do mercado consumidor. Tanto o setor primário quanto o secundário, conforme dito anteriormente, tendem a se desenvolver. Em Paranaíba, porém, não houve o crescimento na mesma proporção. A MRG de Aquidauana também obteve um crescimento do produto geral e industrial, tanto pela atividade frigorífica quanto pela carvoeira. Porém, em razão de seus núcleos urbanos pouco desenvolvidos e proximidade com cidades de outras MRG, pode ter passado por processo semelhante ao de Paranaíba. Incluímos ainda nessa característica a MRG de Iguatemi, embora essa tenha mais municípios e uma dinâmica econômica mais autônoma, pois há uma interligação maior entre seus municípios. Alguns, porém, como Glória de Dourados, Deodápolis e Ivinhema, estão mais sob influência de municípios das MRG de Dourados e Nova Andradina.

Esse tipo de situação descrita acima acaba por descaracterizar algumas vezes a relação entre o avanço de atividades intensivas em capital e mão-de-obra, como é o caso da industrialização pela qual passou o estado no período, em nível microrregional. Principalmente em se tratando de um estado como Mato Grosso do Sul, com poucos

---

<sup>10</sup> <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/novo-polo-industrial-aparecida-do-taboado-vive-desafio-da-qualificacao>.

municípios, e dentro desse reduzido grupo, ainda menos com capacidade de servirem como polos de serviços e comércio.

A MRG de Cassilândia, mais isolada de centros urbanos maiores, condensou em si própria um aumento dos produtos agropecuário e de comércio e serviços aproximadamente na mesma proporção da MRG de Três Lagoas. Houve ali também um crescimento demográfico da ordem de 20%, como em Três Lagoas.

No caso de Campo Grande e Dourados, é possível supor que ambas as MRG estejam em um estágio de estabilização do seu crescimento industrial, o que não quer dizer que tenham alcançado o desenvolvimento econômico; há uma expansão maior no setor terciário. A expansão demográfica atingiu aproximadamente 17% nas MRG, mais em razão do setor de comércio de serviços que é bastante desenvolvido. O avanço em todos os setores, ainda que não tão altos relativamente na indústria em comparação com Três Lagoas, por exemplo, favoreceram expansões do produto total.

A ampliação do PIB de modo geral de Mato Grosso do Sul se deu em atividades não ligadas à indústria de transformação, que é tido aqui como o setor que mais pode proporcionar modificações estruturais dos modelos macroeconômicos. Aliás, a participação relativa de todos os setores na composição do PIB se manteve constante na série histórica. As diferenças mais aparentes sobre o setor industrial ficaram restritas de fato às MRG de Três Lagoas, Cassilândia e Paranaíba – ressalvada esta última com relação aos fatos já discutidos anteriormente.

As MRG que obtiveram crescimento do produto, mesmo do industrial, o alcançaram não de maneira uniforme. Alguns municípios receberam grandes investimentos principalmente no setor sucroalcooleiro, como Ivinhema na MRG de Iguatemi. No geral, as MRG de Dourados, Nova Andradina e Iguatemi apenas reforçaram estruturas industriais já existentes, tendendo ainda mais ao uso de matérias primas disponíveis no próprio território para ampliação da produção.

A industrialização da MRG de Três Lagoas provavelmente foi a única, em nível de escala e monopólio – ainda que de forma subordinada – que produziu mudanças mais profundas no tecido produtivo e na composição do setor de comércio e serviços. É verdade que inseriu uma nova matéria-prima em nível regional, a floresta de madeira para a indústria de papel e celulose; por isso, da mesma forma que as MRG citadas anteriormente, favoreceu a expansão do produto primário.

O crescimento do PIB em termos gerais ou a partir do setor que apresenta mais possibilidades de diversificação econômica causa resultados na divisão do produto por

microrregião ou por habitante. Abaixo, os gráficos da evolução do PIB por microrregião, total e *per capita* entre 2008-2015:

Figura 11 - Gráfico - PIB por MRG 2008/2015. Fonte: BDEWeb-SEMADE.

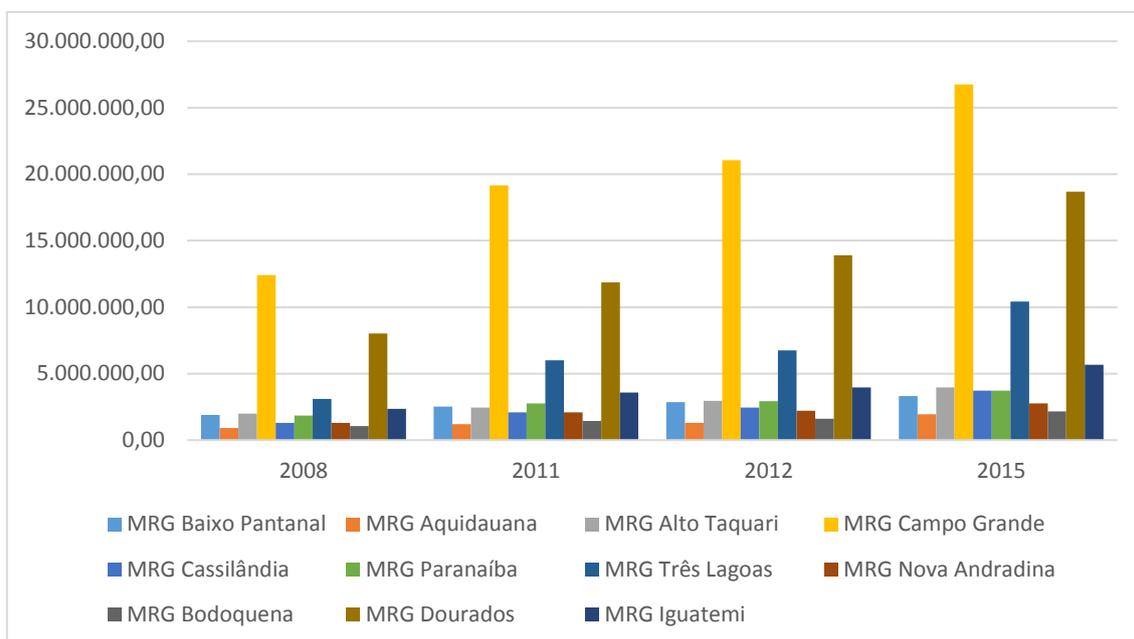
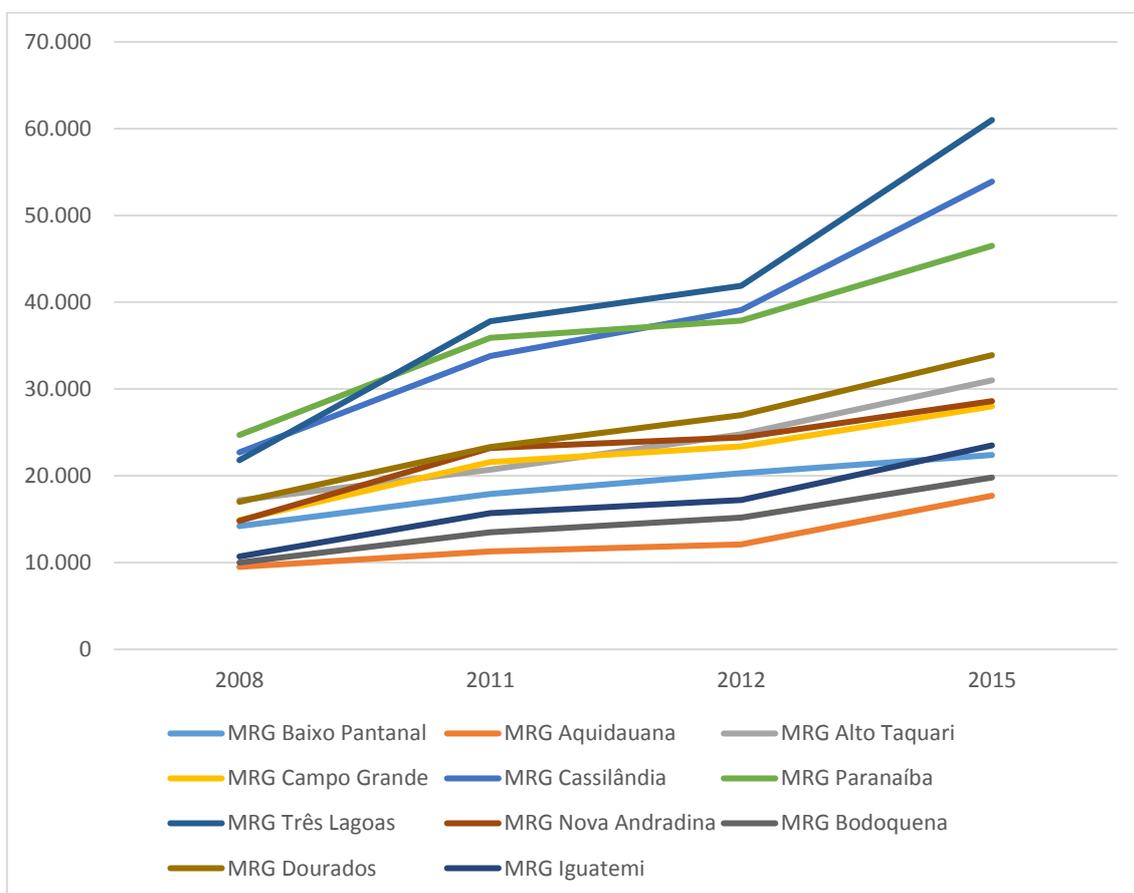


Figura 12 - Gráfico - PIB per capita por MRG 2008/2015. BDEWeb-SEMADE



Há algumas diferenças importantes entre o primeiro e o segundo gráficos. No primeiro se destacam as MRG mais populosas e parece haver um equilíbrio em todo o estado quanto à distribuição do produto; as MRG mais populosas com um produto maior do que as menos populosas, com produtos menores.

No segundo gráfico a situação é outra. Paranaíba, Cassilândia e Três Lagoas iniciam a série já em outro nível, acima do restante do estado. Trata-se de uma mesorregião tradicionalmente baseada em grandes propriedades rurais fornecedoras de grãos e carnes para Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. A extensa faixa de terra destinada à agropecuária e a histórica baixa demografia desse território estadual favoreceram um produto relativo mais alto. As elevações do produto relativo e absoluto, porém, nos casos de Cassilândia e Três Lagoas, têm relação com a expansão da indústria na série histórica.

Paranaíba, como já discutido anteriormente, não conseguiu conter o excedente do impulso industrial em seu território, provavelmente tendo perdido para regiões vizinhas, dentro do estado ou não. Não houve aproveitamento do impulso industrial para a dinamização da economia como um todo. Não há necessidade de discutir sobre os casos semelhantes pois Paranaíba se destacou pelo fato de ter sido a única MRG além de Três Lagoas que conseguiu promover o produto industrial acima do agropecuário e do de bens e serviços.

Quanto as outras MRG, não interferem de forma significativa no montante estadual. A MRG do Baixo Pantanal, por exemplo, foi a que menos cresceu tanto absolutamente quanto relativamente. Ainda que sua pauta importadora seja capaz de alterar a balança comercial estadual, como visto no tópico anterior, sua economia é pouco dinâmica.

A análise dos dois gráficos há uma informação importante e comprova a importância e necessidade da discussão iniciada anteriormente; o produto relativo, apesar de ter crescido, não cresceu na mesma proporção do produto total. Significa que o conjunto de atividades não resultou, proporcionalmente em ganhos por pessoa na mesma proporção que em termo gerais. Quando se verifica que o crescimento industrial já não é o mesmo entre 2013 e 2015, ou ainda quando mesmo com o alto crescimento das exportações, o PIB relativo cresceu menos que o total, é importante discutir a necessidade de implementação de atividades cada vez mais produtivas, a fim de manter o crescimento *per capita* em taxas elevadas. Nesse caso, apesar do exponente aumento das exportações,

do uso intensivo de capital no campo e da industrialização ocorrida em todo o estado, o produto relativo cresceu menos que o produto geral.

O PIB de Mato Grosso do Sul pouco mais que dobrou entre 2008 e 2015, destacado nesse crescimento o avanço do setor industrial. Em todas as microrregiões houve uma expansão maior desse setor do que a agropecuária; porém, a expansão se deu na maior parte em razão do aumento ou diversificação de frigoríficos. Abaixo a tabela da evolução do abate no estado, dos animais que mais foram abatidos no território estadual:

*Figura 13 - Tabela - Quantidade de abates das principais criações pecuárias do MS (cabeças) 2008/2015. Fonte: BDEWeb-SEMADE*

<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>2008</b>	<b>2015</b>
<b>Aves (cabeças)</b>	133.512.099	170.701.677
<b>Bovinos (cabeças)</b>	3.884.679	3.225.014
<b>Suínos (cabeças)</b>	831.310	1.386.252

Chama atenção a queda do abate bovino. Não quer dizer que a produção de carne processada para exportação pudesse diminuir, essa não é a realidade vista no tópico anterior, quando se comprovou que houve um considerável avanço nos valores exportados de carne bovina congelada ou resfriada. É possível, em razão do aumento do abate de suínos e aves, que o investimento no rebanho bovino tenha sido reduzido tanto em favor de novas criações como em favor das lavouras de soja e cana-de-açúcar.

A MRG de Cassilândia, por exemplo, que dentre as três que mais de industrializaram relativamente, foi a única cujo PIB agropecuário não foi ultrapassado pelo industrial, ampliou a exportação de soja de aproximadamente US\$ 30 milhões em 2008 para mais de US\$ 130 milhões em 2015. A importação de máquinas para avicultura também cresceu e se manteve constante na pauta importadora, indicando existência de atividade avícola.

O fato é que a maior parte do estado ampliou sua produção industrial em bases já existentes. O que provavelmente ocorreu foi um incremento de capital na produção agroindustrial, favorecendo o aumento da produtividade. A única MRG que de fato promoveu um salto industrial em um setor novo para o estado foi Três Lagoas, também, como visto no tópico anterior, a partir de um intenso emprego de capital, percebido nas importações direcionadas para a produção de celulose.

O processo de industrialização que proporcionou a elevação do produto foi intensivo tanto em capital quanto em mão-de-obra. Isto porque se tratou de uma

industrialização de tecnologia intermediária, o que poderia ser chamado de indústria tradicional. Os frigoríficos, as papelarias, as usinas são indústrias pertencentes a fases mais básicas de industrialização – não se confundindo com aquilo que chama “indústria de base”. Historicamente, em razão da modernização do parque industrial nos países centrais, essas plantas industriais foram gradativamente transferidas para países em desenvolvimento; porque ocupam muito espaço, porque poluem mais, porque empregam, em massa, uma mão-de-obra da qual não se necessita um nível tão alto de qualificação e pela qual se pode pagar menos.

De qualquer forma, o emprego de pessoas na indústria representa um progresso quando se faz em detrimento do aumento das contratações no campo. Estas últimas são feitas sob regimes mais precários, com remuneração ainda menor.

Em Mato Grosso do Sul houve aumento da geração de empregos na indústria e diminuição na agropecuária, em toda a série histórica. Vejamos os gráficos abaixo; o primeiro retrata a evolução dos empregos entre os setores primário e secundário; o segundo, o saldo entre admissões e desligamentos, ambos referentes à série histórica 2008-2015:

*Figura 14 - Gráfico - Número de empregos gerados nos setores da Indústria de Transformação e de Agropecuária e Extrativismo Vegetal no MS 2008/2015. Fonte: CAGED-MTE*

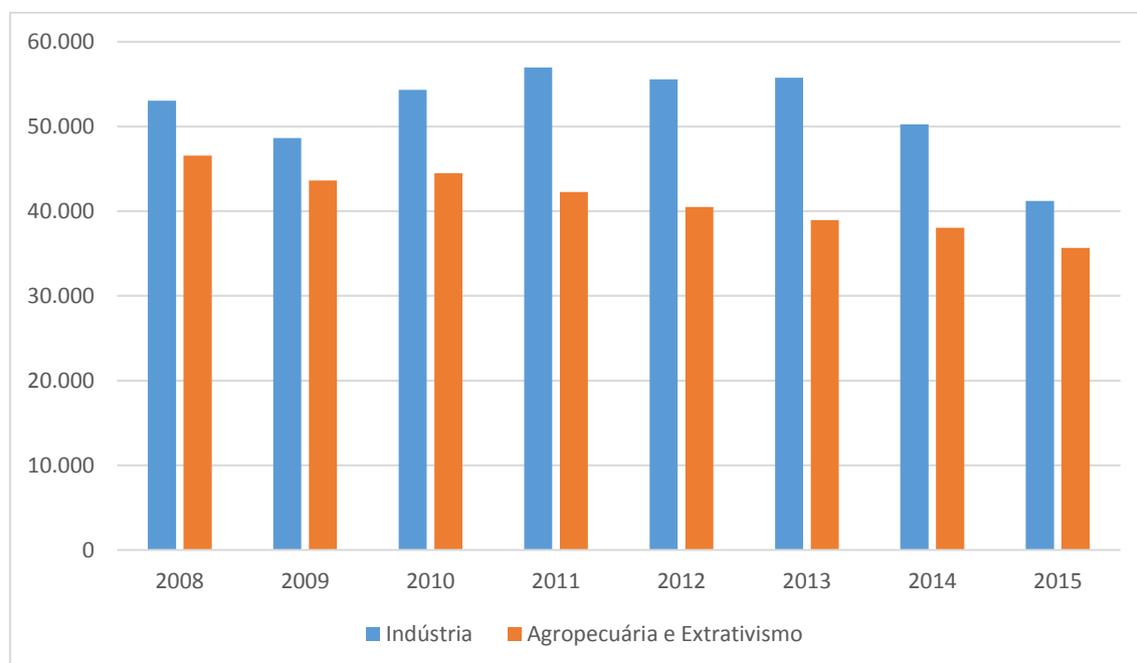
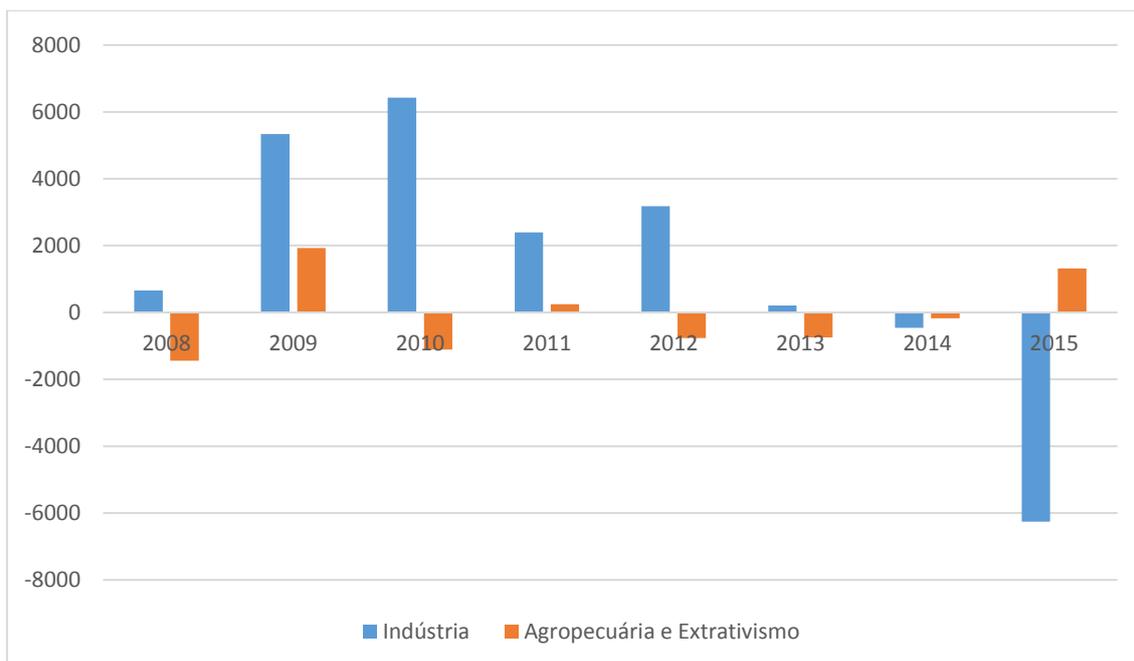


Figura 15 - Gráfico - Saldo entre admissões e desligamentos na Indústria de Transformação e Agropecuária e Extrativismo Vegetal no MS 2008/2015. Fonte: CAGED-MTE



A indústria sulmatogrossense responsável pela alavancagem do emprego, do PIB, da arrecadação – na série histórica – é, de certa forma, uma indústria “monocromática”. Está limitada a três setores fundamentais, que poderíamos citar sucroalcooleiro, frigorífico e papeleiro, todos ligados ao setor agropecuário e florestal. Os complexos menores não interferem significativamente nem na balança comercial, nem no conjunto de atividades adjacentes no setor de comércio e serviços. Não transformam a paisagem geral do estado.

Qualquer modificação no incremento de capital e mão-de-obra nesses setores, que como vimos também estão estabelecidos em grandes áreas físicas de produção, resulta em modificação dos números macroeconômicos do estado.

É o que se verifica nos gráficos acima, e principalmente com relação ao complexo industrial papeleiro que começa a se instalar em Três Lagoas a partir de 2008, com a importação de máquinas para fabricação de celulose. Como vimos antes, em 2009 esse processo se intensifica; nos anos seguintes a produção dá resultados já na balança comercial. A MRG de Três Lagoas, assim como a do Baixo Pantanal, passa a ter capacidade decisiva no saldo estadual, para mais, enquanto esta, para menos com as altas importações de gás.

No final da série histórica, porém, há queda no emprego e a indústria apresenta o maior saldo negativo entre contratações. A contratação na indústria cai de 2008 para 2009,

a aproximadamente 48 mil contratações, voltando a subir e encerrando o pico em 2011, com quase 57 mil contratações. Há uma estabilização, com queda abrupta entre 2014 e 2015, para 50 mil e 41 mil, respectivamente.

Na agropecuária a queda é maior: em 2008 são 46 mil contratações e em 2015, 35 mil. O saldo negativo também é maior. Há uma retomada em 2015, talvez pelo aumento da atividade voltada para a exportação. O fato é que a queda mostra que a maior parte da produção industrial sulmatogrossense é vendida para outros estados brasileiros, tendo acompanhado o cenário de crise nacional. Os produtos agropecuários, mais exportados, não sofreram tanto com a recessão. Os gráficos abaixo mostram queda tanto no valor bruto da produção industrial como no valor da transformação, que resulta em lucros:

Figura 16 - Gráfico - Valor Bruto da Produção Industrial do MS (xR\$1.000,00). Fonte: IBGE

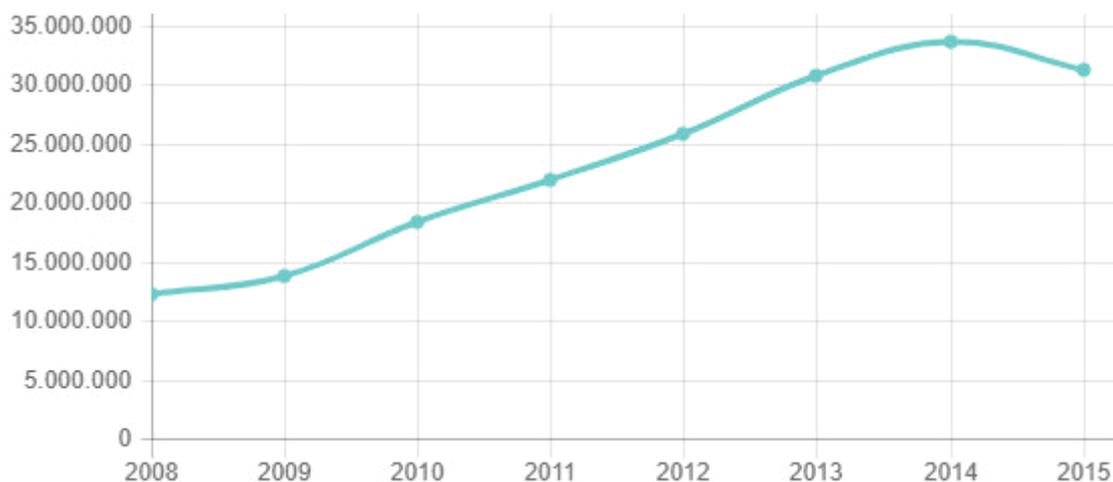
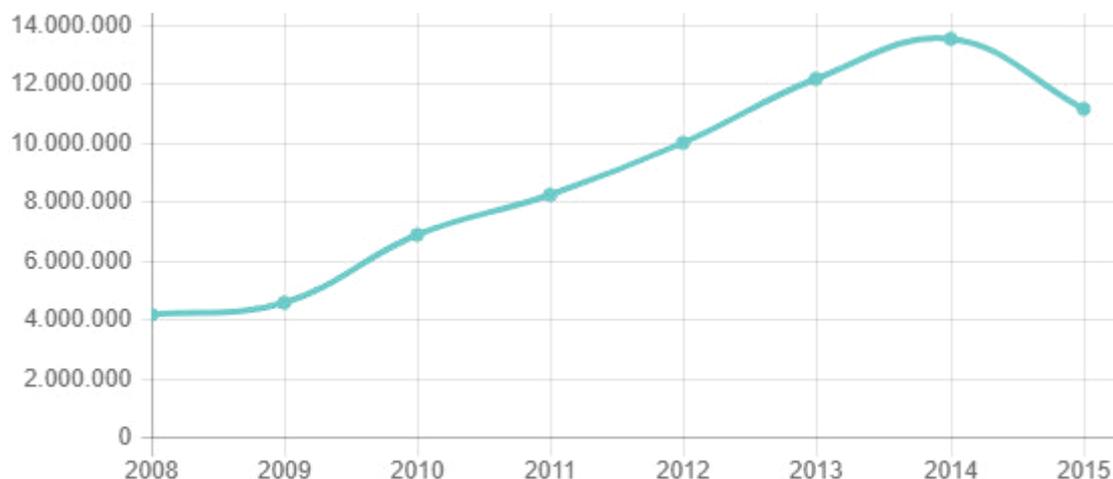


Figura 17 – Gráfico – Valor da Transformação Industrial do MS (xR\$1.000,00). Fonte: IBGE



Os gráficos mostram, na série histórica, produto em forte ascendência, assim como o valor da transformação, de onde estrai a renda. Esta queda foi decisiva, portanto, para o resultado negativo na geração de emprego. Nos mapas a seguir podemos ver o saldo na geração de emprego no setor primário e na indústria de transformação:

Figura 18 - Mapa - Saldo entre admissões e desligamentos na Indústria de Transformação do MS por município jan2008/dez2015. Fonte: CAGED-MTE

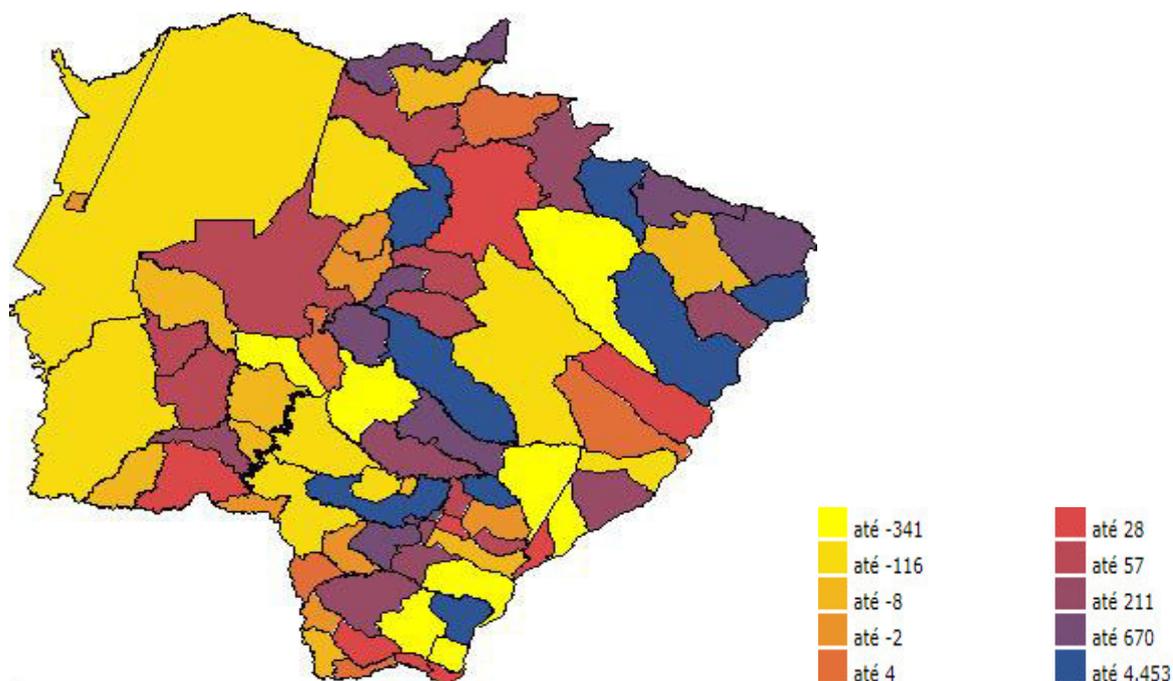
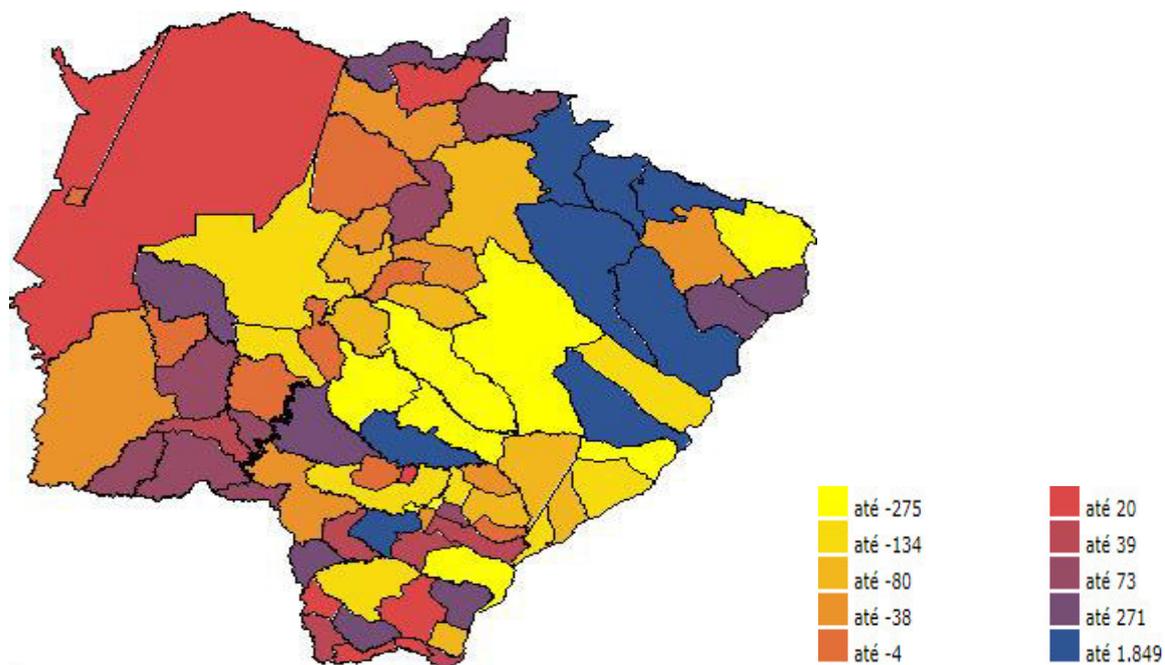


Figura 19 - Mapa - Saldo entre admissões e desligamentos na agropecuária e extrativismo vegetal do MS por município jan2008/dez2015. Fonte: CAGED-MTE



Os mapas acima, divididos por municípios, mostram como as MRG que mais avançaram no produto industrial relativo foram as que mais contrataram tanto na indústria de transformação como na agropecuária. Municípios das MRG de Cassilândia e Três Lagoas, por exemplo, apresentaram expressivos saldos nas contratações; mais para a agropecuária na MRG de Cassilândia, mais para a indústria na MRG de Três Lagoas. Paranaíba novamente foi exceção, tendo permanecido em um nível intermediário de contratações; as possíveis razões foram discutidas anteriormente.

Justamente a região mais estagnada, a MRG do Baixo Pantanal, obteve saldo negativo na indústria e positivo, porém baixo, na agropecuária. Alguns municípios deslocados e de baixa população também obtiveram resultados inexpressivos nos dois casos, indicando baixa atividade ou estagnação.

A MRG de Nova Andradina também apresentou saldo indiferente à realidade estadual do período. As MRG de Dourados, Campo Grande e Iguatemi tiveram uma diversidade de resultados entre os municípios, mas no geral obtiveram bons resultados em ambos os casos, destacando-se os municípios de Dourados e Campo Grande, ambos com alto saldo na indústria de transformação e baixo na agropecuária. Movimento natural tendo em vista de que se trata dos dois núcleos urbanos mais desenvolvidos, atraindo mais empregos para o setor de serviços.

Mais uma vez, apresentamos indicadores da agropecuária e da indústria pois estes são os setores mais dinâmicos da economia sulmatogrossense. É verdade que o setor de comércio e serviços de Mato Grosso do Sul possui a maior contribuição para o PIB e a arrecadação em geral. Mas não se trata de um setor inovador ou de igualitário no que diz respeito a renda, o que potencializaria a diversidade de bens e serviços mais sofisticados. Seu crescimento ou queda não proporciona alterações estruturais no estado. Na verdade, é a indústria o setor responsável pelas principais transformações; na análise da economia sulmatogrossense, os indicadores agropecuários e florestais têm servido para explicar como ainda determinam o tipo de indústria que se instalou no estado e em que medida sua proeminência tradicional pode estar concedendo espaço a atividades mais diversificadas e modernas; ou, ainda, em que medida o tipo de industrialização estadual tem proporcionado um ciclo que favorece novamente a expansão do setor primário.

### 3.3. Instituições e ações políticas para a economia

Vimos anteriormente como a pauta comercial exterior e o tipo de industrialização, num primeiro momento, podem ajudar a identificar a diversidade produtiva de uma economia, seu estágio de desenvolvimento tecnológico e o nível de capital empregado na produção. É possível ainda perceber a dinamicidade econômica, sua capacidade de transformação ao longo do tempo. Em seguida, analisamos o produto estadual, sua progressão na série histórica, hipóteses para seu crescimento, sua relação com a demografia e o emprego no estado.

Nesse terceiro e último tópico do capítulo tentaremos investigar a dimensão da esfera pública sulmatogrossense voltada para o desenvolvimento econômico. Uma pesquisa sobre o que pode ser considerado como elemento institucional ou político orientado para a tentativa de promover transformações econômicas.

Na busca por indicadores e variáveis que pudessem indicar a qualidade da articulação político-institucional em favor do desenvolvimento econômico no estado, poucos foram os instrumentos encontrados. Como vimos anteriormente, o plano plurianual compõe elemento importante para consecução de programas governamentais; porém, em muitos casos acaba se tornando somente uma peça técnica para cumprimento orçamentário.

De acordo com os planos, conforme visto no capítulo 2, a dimensão econômica foi formulada tendo por base um referencial teórico de natureza diferente da utilizada nesse trabalho. Os indicadores constantes no segundo plano – porque o primeiro não os apresentou – para mensurar o desempenho dos programas, não necessariamente representa os resultados ou a ausência destes.

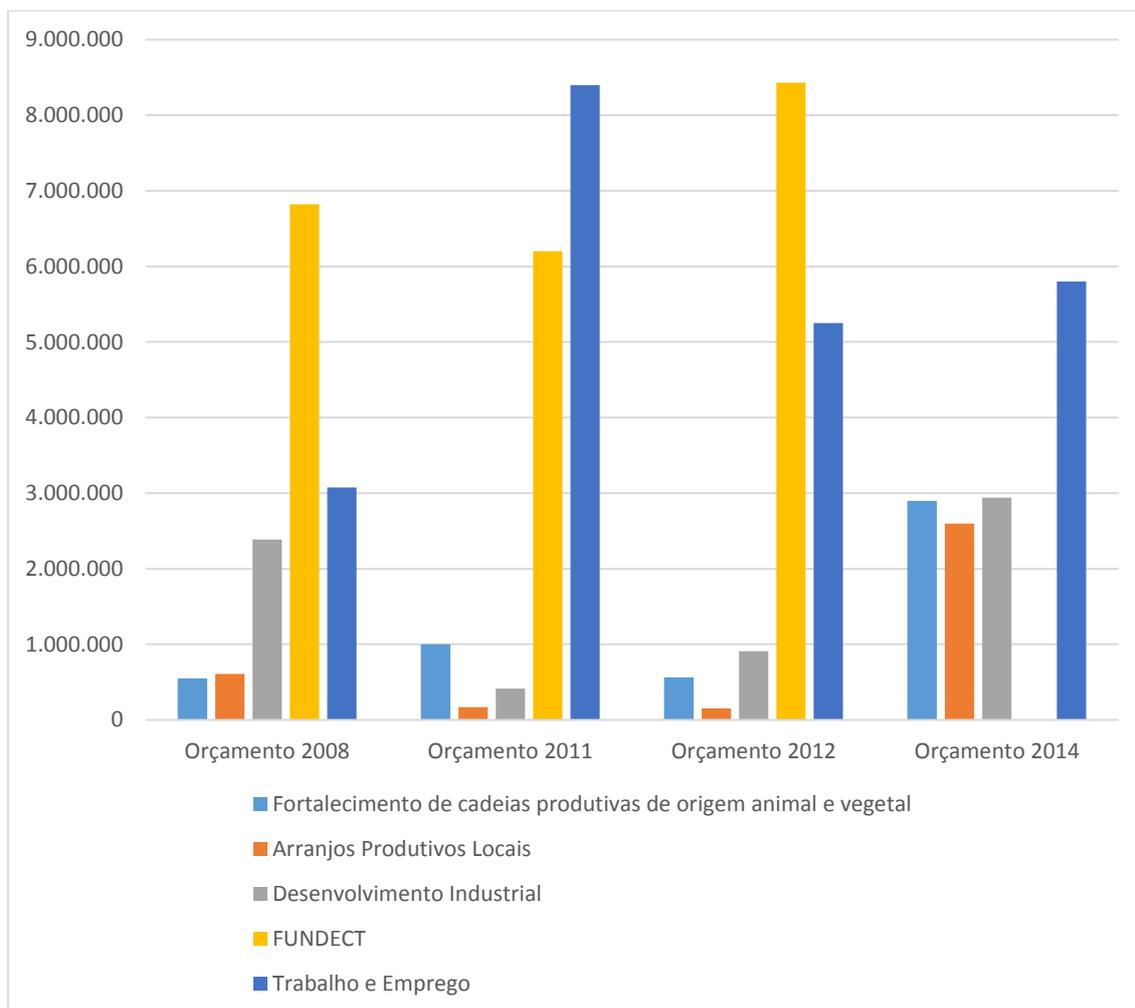
Buscou-se analisar os números sobre o investimento público realizado em favor dos programas estabelecidos nos planos plurianuais 2008-2011 e 2012-2015. Primeiramente, destacamos que não se encontra disponível o balanço orçamentário de 2015 correspondente aos gastos programáticos no sítio eletrônico da SEFAZ-MS. Por isso, nesse caso, encerramos a série histórica em 2014.

O problema seguinte do uso da variável “gasto público” a partir dos programas do plano plurianual é que, na consolidação do Orçamento, o programa “MS Competitivo” e seu subitem “adensamento de cadeias produtivas” aparece listado para custeio da máquina com relação à vacinação do gado, por exemplo. Ou então para cumprimento de

atividades de órgãos vinculados à agropecuária. Ora, não se trata de investimento ou ação direcionada para algum tipo de transformação produtiva.

O que parece, já no início, é que a dimensão estratégica do plano é submetida à lógica do cumprimento orçamentário. Porque o sistema de orçamento-programa impõe esse “filtro” no planejamento. O governo não pode, por exemplo, estabelecer uma meta objetiva, como previa o Plano de Metas por exemplo, e cumpri-la. Os planos plurianuais, inclusive, sofrem revisões de acordo com a disponibilidade orçamentária, distorcendo estratégias iniciais. A programação, afinal, é o meio pelo qual a estratégia original se comunica com a realidade, mas acaba, ao longo do período, sendo modificada em razão dos conflitos orçamentários. Abaixo, foram selecionados alguns itens programáticos encontrados na série histórica nos balanços orçamentários, tendo em vista sua relevância para o desenvolvimento econômico, enquanto componentes de uma estratégia institucional:

Figura 20 - Despesa orçamentária oficial com programas estratégicos para o Desenvolvimento Econômico no MS 2008/2014. Fonte: SCGE-SEFAZ



Com relação ao ano de 2014, não constou o valor dos recursos direcionados à FUNDECT porque ultrapassou os 40 milhões de reais, destoando fortemente dos orçamentos anteriores<sup>11</sup>. Os índices em referência são relativos aos gastos, e não previsões, com atividades sob o programa MS Competitivo.

O programa possui outros itens, como turismo e infraestrutura. Porém, o turismo não se encaixa no padrão de análise proposto neste trabalho, orientado pelo estruturalismo econômico, que defende a indústria tradicional de transformação como elemento dinâmico de uma economia. No caso da infraestrutura, presente nos planos, seria necessário um novo trabalho somente para tentar verificar em que medida os

<sup>11</sup> O valor se deve ao projeto de pesquisa científica intitulado “Biodiversidade para todos: da água à popularização da ciência e proteção da vida por meio do aquário do pantanal”, SIAFEM 023676 – Chamada FUNDECT/IMASUL nº 21/2014 – BIODIVERSIDADE-MS, responsável, entre outras ações, pela quarentena do aquário de Campo Grande.

investimentos, de forma desagregada – logística, energia, saneamento – possam ter concorrido para o desenvolvimento econômico. Também porque as consequências do investimento em infraestrutura presente nesses planos são difíceis de mensuração. Ora, o estado de Mato Grosso do Sul investe em infraestrutura desde sua formação, mas ainda assim não logrou alcançar desempenho considerável na diversificação econômica.

Os indicadores no gráfico também não nos permitem concluir efetivamente qual teria sido o resultado de tais investimentos. Justapostos aos dados dos tópicos anteriores, chama atenção o progresso de alguns setores subordinados tematicamente a APLs estaduais, como o de mandioca no Vale do Ivinhema, que talvez tenha influenciado algum valor encontrado na pauta exportadora da MRG de Iguatemi, ainda que bastante baixo. O APL metalmeccânico<sup>12</sup> na MRG de Dourados, é um caso de maior sucesso. Há ainda o APL da apicultura na região do Bolsão; o capital tecnológico para as atividades produtivas é constante na pauta importadora da MRG de Cassilândia, indicando continuidade e crescimento da produção. Ocorre, porém, que não há uma cadeia produtiva adensada em torno desses setores.

O segmento metalmeccânico, por exemplo, está concentrado nos pequenos estabelecimentos, como visto anteriormente, majoritariamente prestadores de serviço para indústrias de estabelecimentos maiores, especialmente as usinas do setor sucroalcooleiro.

Ainda assim, não há uma página nos sítios eletrônicos do governo do estado que disponibilizem de forma mais concreta a realidade e os indicadores dos APLs. Sequer um índice pelo qual a efetividade desses arranjos possa ser mensurada. Os gastos orçamentários relacionados aos APLs, em alguns casos, incluem o BNDES como parceiro, também informando que se trata de um destaque financeiro direcionado para a execução do Plano Regional de Desenvolvimento.

O governo, é bem evidente, optou por intensificar os gastos em programas para geração de emprego e qualificação profissional. Os balanços orçamentários não falam como isso é feito.

No caso da FUNDECT, há a publicação editais para a inclusão de pesquisadores e executa o orçamento. Sabe-se, por exemplo, que além das pesquisas acadêmicas, a instituição presta um importante serviço, em ação conjunta com o SEBRAE, de

---

<sup>12</sup> APL Metalmeccânico melhora resultados a cada ano. Disponível em: <http://www.progresso.com.br/dia-a-dia/apl-metalmeccanico-melhora-resultados-a-cada-ano>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

consultores para micro e pequenas empresas, o que pode interferir nos próprios APLs, quando compostos por empresas desse porte, como é o caso metalmeccânico em Dourados. Trata-se, portanto, de um sistema que pode ser retroalimentado.

Vejamos o gasto em programas de emprego. É provável que a maior parte desse contingente orçamentário seja direcionado para os cursos técnicos. Isto porque a geração de empregos em si está mais ligada à fixação, abertura e permanência de empresas em Mato Grosso do Sul. Ações de empreendedorismo também estão incluídas na discriminação do item programático. Portanto, é possível inferir que esse montante seja distribuído para o Sistema S, incluindo o SEBRAE, e também a SED-MS, que oferece vários cursos técnicos.

Quanto aos outros itens, é possível que os gastos tenham relação com eventos promocionais dos setores, atividades de campo, conferências, etc. Isto porque são valores que em absoluto não justificam a expansão produtiva verificada nos tópicos anteriores, que pode ter muito mais relação, como mola propulsora do crescimento dos setores, uma política de incentivos fiscais e planos de financiamento em nível federal.

Inviável, portanto, apresentar qualquer conclusão ou discussão mais aprofundada com relação ao nível institucional e político sulmatogrossense orientado para o desenvolvimento econômico. Não há inclusive órgão que possa ser considerado de apoio ou fomento ao desenvolvimento. Poder-se-ia considerar, por exemplo, a MSGás como um braço empresarial estratégico no setor, mas não tem sido utilizada pelos governos para promover alguma mudança na forma de produzir. Aliás, como vimos em notícia citada no segundo capítulo, a empresa corre o risco de ser privatizada, em razão do novo marco regulatório aprovado pela União.

Uma verificação de variáveis que pudessem se encaixar no modelo proposto por Rodrik no primeiro capítulo, por exemplo, ou por Celso Furtado, não encontra base real para ser analisada e desenvolvida. É possível, inclusive, que todo o resultado econômico verificado e discutido nos tópicos anteriores tenha acontecido ao largo de uma visão de fato estratégica do governo estadual. Até porque os próprios planos plurianuais do período foram genéricos e o segundo, quase uma reprodução fidedigna do anterior. Não há muitos detalhes sobre como as diretrizes devessem ser cumpridas, tampouco indicadores existentes. Ao menos alguns deles não estão disponíveis pelo próprio governo do estado, o que obrigou a pesquisa selecionar as próprias variáveis, de acordo com o arcabouço teórico.

Há uma ausência bastante sensível em programas estratégicos para a macroeconomia e para o comércio exterior. Estabelecer no plano plurianual que o governo irá buscar a competitividade é algo bastante vago. Sem apresentar um indicador mais específico, fica ainda mais difícil. O plano 2012-2015 menciona, por exemplo, que será utilizado um índice de novos produtos para mensurar o adensamento de cadeias produtivas. Ora, se a cadeia produz carne congelada e se considere que carne resfriada seja um novo produto. Aí então o objetivo “estratégico” estaria cumprido; porém não é possível dizer que a economia progrediu em razão de tão discretas mudanças.

O componente estratégico de uma política de desenvolvimento, no sentido de articular um modelo próprio de progresso, não necessariamente esteve presente no planejamento estadual ou na consolidação do orçamento; por outro lado, houve de fato uma articulação de governo que conseguiu trazer investimentos produtivos para o estado, proporcionando um novo ciclo econômico. Mesmo quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais estaduais, que determinam que até mesmo a lei orçamentária anual seja executada em razão das disparidades regionais,

## CONCLUSÕES

O estado de Mato Grosso do Sul passou, entre 2008 e 2015, por uma aceleração do crescimento a partir de um impulso industrial, favorecido principalmente pela atração de investimentos de grandes conglomerados multinacionais produtores de bens intermediários das cadeias globais de commodities.

Essa situação reproduziu, em nível estadual e microrregional, algumas características do processo de desenvolvimento econômico clássico. Houve uma mudança quantitativa no comércio exterior a partir, principalmente, de um incremento em valor nas importações, compostas em determinados momentos e em alguns lugares por bens de capital de alta tecnologia. No geral, houve mais um aprofundamento e consolidação de atividades já existentes, ocasionando crescimento econômico, porém sem favorecer uma modificação mais sensível da forma e do quê produzir.

Buscou-se observar, analisar e discutir, num primeiro momento, os dados da economia no geral e sua evolução na série histórica, para ao final tentar encontrar, do ponto de vista do papel do governo, algo que pudesse justificar o tipo de desenvolvimento – ou somente crescimento – ocorrido. Os planos plurianuais analisados, no que diz respeito às diretrizes voltadas para a economia do estado, não foram dotados de muita criatividade por parte de formuladores do governo ou de articulações políticas locais para a formulação de programas, ao contrário, ambos continham praticamente as mesmas programações baseadas nos mesmos pressupostos ideológicos, externos aos órgãos estaduais.

Da análise dos números da economia na série histórica é possível perceber que não houve uma modificação considerável daquilo que se produzia em 2008. Algumas regiões ampliaram atividades já existentes e outras, que possuíam indústria incipiente, avançaram em setores da indústria tradicional do estado. Exceção mais evidente é a microrregião de Três Lagoas que recebeu a instalação de grandes unidades produtoras de papel e celulose, o que modificou favoravelmente inclusive o balanço comercial estadual.

Quanto à industrialização e a complexidade produtiva, o estado passou por um processo desigual. A microrregião de Três Lagoas se inseriu em uma nova cadeia, mas as outras microrregiões mantiveram-se naquelas as quais já pertenciam, principalmente as relacionadas a produtos agropecuários. Houve, é verdade, expansão do produto industrial em todo o estado, mas isto não esteve ligado a uma diversificação considerável da estrutura produtiva.

Ao observar o produto foi possível concluir que em algumas microrregiões o produto industrial cresceu mais do que o agropecuário ou de comércio e serviços. No geral, este último cresceu mais, puxado pelos setores primário e secundário, o que indica que boa parte da demanda no processo produtivo foi suprida por bens e serviços locais, favorecendo também a expansão da renda e da demografia de modo geral. Por outro lado, esse movimento não se caracterizou pela diversidade de produção e consumo, o que não atende a requisitos fundamentais para o desenvolvimento econômico.

No que tange a análise dos planos plurianuais, não foi possível determinar se, de fato, a ação governamental contribuiu através do planejamento público e dos programas oficiais para criar uma situação de crescimento econômico e expansão do produto e da renda. O que fica mais evidente nos planos é o gasto direcionado a capacitação de trabalhadores. Ainda assim, foi exitosa a estratégia governamental no que diz respeito ao adensamento de cadeias produtivas ligadas à produção vegetal e animal, mas não houve investimentos significativos, o que permite concluir que houve mais articulação política e de subsídios fiscais na atração de investimentos.

O governo da série histórica, ao invés de tentar diversificar em um ritmo maior e mais intenso a estrutura produtiva do estado, concentrou esforços em aprofundar as cadeias já existentes, o que pressupõe uma orientação ideológica pautada pelas vantagens comparativas e competitivas.

Essa orientação, porém, vai de encontro àquilo defendido no capítulo teórico, que funda o desenvolvimento econômico em premissas que buscam definir, a partir de potencialidades – e não necessariamente vantagens – locais os elementos para uma política de desenvolvimento bem-sucedida. Daí que se pode afirmar que não houve um processo de desenvolvimento econômico de fato em Mato Grosso do Sul no período, no máximo de crescimento econômico e de expansão do produto e da renda em alguns setores. Ainda assim, em razão da baixa diversidade de arranjos produtivos, essa expansão verificada não necessariamente é sustentável no tempo.

O que não se verificou, portanto, foi a relação entre as estratégias definidas nos planos plurianuais e seus eventuais resultados com aquilo que se considerou desenvolvimento econômico, em que pese, de fato, algumas estratégias constantes naqueles documentos oficiais tenham sido realizadas, aparentemente. Nessa desconexão entre a orientação política estratégica e um projeto de desenvolvimento econômico, que está de forma visível mais orientado para o crescimento puro e simples, abre-se uma

realidade que pode, com o tempo, afastar cada vez mais o estado de um processo autêntico de desenvolvimento econômico.

Ao longo da discussão no último capítulo e que retomamos agora, ficou claro que o recente crescimento industrial estadual foi puxado pelas grandes empresas multinacionais, nacionais ou não. Não se trata de negar a oportunidade da vinda dessas empresas ou da ampliação das unidades já existentes na economia de Mato Grosso do Sul. O que se verificou, porém, ao longo da série histórica, é que elas alcançaram um protagonismo no setor industrial que acabou por polarizar as atividades. É visível a existência desses dois polos: o das grandes indústrias produtoras de bens intermediários e a de pequenas empresas fornecedoras de serviços de manutenção e equipamentos simples para aquelas.

Não se trata de, necessariamente, idealizar a construção de novas cadeias produtivas voltadas para o comércio interno. O importante é executar articulações institucionais que favoreçam as potencialidades locais, e aí deve ficar claro: aproveitar potencialidades locais não é o mesmo que aprofundar vantagens comparativas. Essas existem naqueles setores já estabelecidos, em que o conjunto dos fatores e dos agentes executa a produção de forma mais eficiente. Porém, a manutenção desse sistema tem por consequência uma estagnação da ampliação das atividades executadas na economia. É o que se verifica pelo conjunto de atividades de Mato Grosso do Sul; houve um adensamento de cadeias produtivas de bases animal e vegetal no período analisado, mas manter esses setores predominantes na economia, e ainda aprofundá-los, não altera a realidade existente, tampouco proporciona novas oportunidades.

O adensamento das cadeias produtivas de bases animal e vegetal, como vimos no último gráfico da análise, não foi resultado de gastos do governo. Isto porque os valores ali constantes jamais proporcionariam uma alavancagem do setor. Muito provavelmente o orçamento desses programas foi empregado em organização de feiras, eventos, reuniões, etc. O fato é que os investimentos maiores são determinados pela capacidade de articulação política e de oferta de boas condições, no caso das grandes indústrias.

É preciso, por outro lado, que o Estado interfira no meio, a fim tanto de buscar uma repartição maior do produto, através de políticas de distribuição de renda, ou de agregação de novas atividades em torno tanto da grande planta industrial como da expansão do produto na forma de renda, ou seja, a partir de encadeamentos produtivos voltados para o consumo interno, tanto das famílias quanto das empresas.

Aproveitar o impulso industrial em um novo ciclo de acumulação para fomentar o desenvolvimento de novas cadeias, de novas atividades, principalmente através de unidades industriais comandadas localmente. A diversidade ampliada das atividades nesse nível setorial pode ampliar o mercado consumidor e expandir o produto, favorecendo modificações estruturais no modelo macroeconômico.

O fato é que a distribuição de renda e a ampliação dos serviços só poderão ser maximizadas em uma base econômica que permita a geração de excedentes consideráveis e constantes. Urge, portanto, pensar em um novo modelo de crescimento em Mato Grosso do Sul – que seja, de fato, um modelo de desenvolvimento econômico, pois aquele percebido na série histórica parece ter se esgotado juntamente com a crise nacional de 2015. Permanecer à deriva dos reveses nacionais, enquanto há a possibilidade de comunicar-se ainda mais com os países vizinhos Bolívia e Paraguai, que têm apresentado crescimentos econômicos invejáveis e constantes, é um erro estratégico. O estado ainda não possui, por exemplo, uma Secretaria voltada para assuntos exteriores, ainda que tenha todas as condições de aprofundar relações no Mercosul e em outros países do continente.

A formulação de políticas voltadas para a identificação e exploração de potencialidades locais, portanto, é fundamental para isolar a economia estadual cada vez mais da volatilidade do restante da economia, bem como estabelecer bases produtivas vinculadas ao território estadual e que potencializem a capacidade de inovação e geração de empregos de alto nível e maior renda.

Políticas orientadas para a ampliação de arranjos agroindustriais cooperativos, que incluam diversificação da produção agropecuária, agregando novos produtos, podem ser praticadas pelos futuros governos, inclusive com a opção de buscar modelos que deram certo dentro do próprio país.

Também é necessário que governo e empresas articulem novas formas e produzir pesquisa para inovação e tecnologia, em razão da rápida transformação produtiva em nível global. Em momentos como o atual, com crise profunda da União, os estados podem encontrar margem maior de atuação, como têm feito, por exemplo, Maranhão e Ceará, para permanecer em dois exemplos. A articulação entre setores público e privado pode ser profícua ao tentar criar novos instrumentos de exploração econômica. O aproveitamento da condição geográfica do estado para criar um corredor logístico, por exemplo, poderia agregar uma série de sistemas de comunicação, armazenamento, distribuição, em um momento em que o comércio tradicional passa por importantes

transformações. Os polos digitais, realidades inclusive em cidades do Nordeste, poderiam ser criados a partir de articulações entre universidades, governo e empresas.

Resta tanto ao pesquisador quanto ao governo manterem atividade criativa em favor de maior interação entre Estado e economia, afim de tornar essa relação cada vez mais eficiente e eficaz, orientada para a promoção do maior grau de bem-estar possível à sociedade.

## REFERÊNCIAS

VI SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA PLATINA, 2016, Campo Grande. **Conferência de Encerramento “Conjuntura Econômica e Social Brasileira”**. Campo Grande: Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, 2016.

**APL Metalmecânico melhora resultado a cada ano.** Disponível em: <http://www.progresso.com.br/dia-a-dia/apl-metalmecanico-melhora-resultados-a-cada-ano>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 392 p.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **A SUDECO e o desafio do desenvolvimento regional**. Observatório Geográfico de Goiás, Goiânia. s/n, s/p, s/ano. Disponível em: [https://observatoriogeogoiias.iesa.ufg.br/up/215/o/arraais\\_tadeu\\_alencar\\_sudeco.pdf](https://observatoriogeogoiias.iesa.ufg.br/up/215/o/arraais_tadeu_alencar_sudeco.pdf). Acesso em: 05 de março de 2018.

BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, Maria da Conceição. (org.) **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

BARCELLOS, Jardel. **Mato Grosso do Sul: Utopia X Realidade**. Campo Grande: Instituto Histórico e Geográfico de Mato Grosso do Sul, 2014. 280 p.

BNDES. **BNDES lança editais para desestatização das empresas de gás dos Estados de Mato Grosso do Sul e Pernambuco**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-lan-a-editais-para-desestatiza-o-das-empresas-de-g-s-de-ms-e-pe>. Acesso em: 05 de março de 2018.

BNDES. **MSGás: BNDDES assina contrato para a desestatização**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/msgas-bndes-assina-contrato-para-a-desestatizacao>. Acesso em: 05 de março de 2018.

BNDES. **BNDES aprova crédito de R\$ 2,3 bilhões para BR-163**. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20151230\\_r odovias](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20151230_r odovias). Acesso em: 05 de março de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Congresso Nacional, 2018.

CAMPOS, Roberto. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

**De Lagoa Suja a polo industrial, Aparecida do Taboado vai ganhar Centro Integrado para continuar crescendo**. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/novo-polo-industrial-aparecida-do-taboado-vive-desafio-da-qualificacao>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

DIAS, Daniela Teixeira; FAGUNDES, Mayra Batista Bitencourt; GIANETTI, Giovanni William; OLIVEIRA, Daniela Vasconcelos de; SILVA, Luis Carlos da. **Desenvolvimento econômico do estado de Mato Grosso do Sul: uma análise da composição da balança comercial.** Revista Desenvolvimento em Questão, Ijuí, ano 15, n. 39, p. 112-140, abr-jun/2017.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional.** Revista Nova Economia, Belo Horizonte, vol. 19, n. 2, p. 227-249, mai/ago. 2009.

FILHO, Jair do Amaral. **Celso Furtado e a economia regional.** In: Celso Furtado e o século XXI. CARVALHO, Fernando J. Cardim de; SABOIA, João (orgs.). Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro da. **Planejamento e Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FURTADO, Celso. **Economia do Desenvolvimento: Curso ministrado na PUC em 1975.** Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008.

\_\_\_\_\_, Celso. **Em busca de novo modelo.** 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** (1959) 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** (1980) 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_, Celso. **O capitalismo global.** (1998) 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_, Celso. **Perspectivas da Economia Brasileira.** (1958) Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012. 88 p.

\_\_\_\_\_, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** (1967) 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GALA, Paulo. **Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017. 144 p.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental.** 2 vol. Brasília: ENAP, 2006.

GOLDENSTEIN, Lea; SEABRA, Manoel. **Divisão territorial do trabalho e nova regionalização.** São Paulo: Revista do Departamento da Geografia (USP), 1980.

HAMILTON, Alexander. **Relatório sobre as Manufaturas.** (1791) 1ª ed. bras. Rio de Janeiro: Solidariedade Ibero-americana, 1995.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas.** Vol. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

IBGE. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017, 82 p.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estados – Mato Grosso do Sul. Pesquisa Industrial Empresa.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/pesquisa/51/49628>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

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

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil.** Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, ano XII, n. 21, p. 5-19, jun. 2010.

LIMA, Jandir Ferreira de; OSTAPECHEN, Leandra Aparecida Perego; PIFFER, Moacir. **O crescimento econômico regional de Mato Grosso do Sul.** Revista Interações, Campo Grande, vol. 17, n. 04, p. 757-766, out-dez/2016.

LIST, Friedrich. **Sistema nacional de economia política.** (1841) São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LUXEMBURG, Rosa. **A acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do Imperialismo.** (1913) São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira.** (1980) 7ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Planejamento Governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais.** São Paulo: Atlas, 2012.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado (1989).** Campo Grande: Tribunal de Justiça, 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica. **Mato Grosso do Sul é o segundo no ranking de investimentos dos governos estaduais.** Disponível em: <http://www.segov.ms.gov.br/2017/09/27/mato-grosso-do-sul-e-o-segundo-no-ranking-de-investimentos-dos-governos-estaduais/>. Acesso em: 05 de março de 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. **Base de Dados do Estado – BDWeb**. Disponível em: <http://bdeweb.semade.ms.gov.br/bdeweb/>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. **Contas regionais – Produto Interno Bruto Estadual: 2010-2014**. Campo Grande, 2016.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. **Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul – 2015**. Campo Grande, 2015.

MATO GROSSO DO SUL. Superintendência de Contabilidade Geral do Estado. **Balancos Anuais**. Disponível em: [http://www.scge.ms.gov.br/?page\\_id=48](http://www.scge.ms.gov.br/?page_id=48). Acesso em: 15 de maio de 2018.

MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao Planejamento Econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **4º Balanço Regional do Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/cc98ecfe6edb25100f5adb62943b31ec.pdf>. Acesso em: 05 de março de 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Município**. Disponível em: [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_perfil\\_municipio/index.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php). Acesso em: 15 de maio de 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Bases de Dados RAIS/CAGED**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

MISSIO, Fabrício José; VIEIRA, Rosele Marques. **A dinâmica econômica recente do estado de Mato Grosso do Sul: uma análise da composição regional e setorial**. REDES – Revista do Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, vol. 19, n. 3, p. 176-195, set-dez/2014.

**MS é o principal produtor de carvão vegetal no país; 359 mil toneladas**. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/rural/ms-e-o-principal-produtor-de-carvao-vegetal-no-pais-359-mil-toneladas>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

PORSSE, Alexandre Alves (coord.). **Relatório Executivo: Índice de competitividade estadual**. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser: Brasília, 2006.

NETO, José Francisco dos Reis. **Planos de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul: Investigação dos Seus Atributos Relevantes**. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

NOGUERÓL, Luiz Paulo Ferreira; SONAGLIO, Cláudia Maria; ZAMBERLAN, Carlos Otávio; ZAMBERLAN, João Fernando. **Análise da industrialização sul-matogrossense em face da industrialização brasileira.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, vol. 6, n. 3, p. 114-135, set-dez/2010.

PARANÁ. Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. **Consulta Pública Nova ferrovia Dourados/Paranaguá/Pontal do Paraná.** Disponível em: [http://www.ferroeste.pr.gov.br/arquivos/File/Expansao/Briefing\\_Saiba\\_mais\\_sobre\\_o\\_projeto\\_da\\_nova\\_ferrovia.pdf](http://www.ferroeste.pr.gov.br/arquivos/File/Expansao/Briefing_Saiba_mais_sobre_o_projeto_da_nova_ferrovia.pdf). Acesso em: 05 de março de 2018.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL 1963- 65. In: *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

PREBISCH, Raul. **O Manifesto Latino-americano e outros ensaios.** Org. Adolfo Gurrieri. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado Contraponto, Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

REINERT, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos e por que os países pobres continuam pobres.** (2008) Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

RODRIK, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In ARBIX, Glauco; COMIN, Alvaro; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. (orgs.) **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois.** São Paulo: Editora UNESP; Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

RODRIK, Dani. **One Economics, Many Recipes: globalization, institutions, and economic growth.** Princeton: Princeton University Press, 2007.

SANTOS, Kaully Furiama. **Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas em Mato Grosso do Sul: identificação e análise para o período 2000-2020.** 2017. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistema Produtivos) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** (1934) São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas.** (1776) Vol. I, São Paulo: Nova Cultural, 1996.

TAVARES, Hermes Magalhães. **Desenvolvimento, região e poder regional: a visão de Celso Furtado.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, vol. 12, n. 2, p. 11-26, nov. 2011. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/392/368>. Acesso em 05 de março de 2018.

WALINSKY, Louis J. **Planejamento e Execução do Desenvolvimento Econômico**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

**ANEXO A – Tabela dos principais produtos da balança comercial internacional de Mato Grosso do Sul (por microrregião) – 2008**

<b>Localidade</b>	<b>Principais Produtos Exportados</b>	<b>Principais Produtos Importados</b>
<b>MRG Alto Taquari</b>	Bagaço e resíduos da extração de óleo de soja; sementes forrageiras; algodão debulhado	Máquinas para preparar carne; máquinas para empacotar e embalar mercadorias
<b>MRG Aquidauana</b>	-	Trocadores de calor, tubulares, metálicos
<b>MRG Baixo Pantanal</b>	Minérios de ferro e concentrados	Gás natural no estado gasoso
<b>MRG Bodoquena</b>	Cimento Portland	Carvão vegetal; instrumentos ópticos
<b>MRG Campo Grande</b>	Carnes bovinas desossadas e congeladas; pedaços comestíveis de galos/galinhas congelados	Cloretos de potássio
<b>MRG Cassilândia</b>	Soja; Algodão debulhado	Máquinas/aparelhos para avicultura; fosfatos de cálcio, naturais, moídos
<b>MRG Dourados</b>	Soja (incluindo bagaços e outros resíduos); carnes de galos/galinhas congeladas; milho; açúcar	Farinha de trigo; cloretos de potássio; carvão vegetal; trigo (incluindo com centeio)
<b>MRG Iguatemi</b>	Carnes bovinas desossadas e congeladas; açúcar; soja	Fios de cobre refinado; máquinas para fiação de materiais têxteis; farinha de trigo
<b>MRG Nova Andradina</b>	Couros e peles bovinos; carnes bovinas desossadas e congeladas; soja (grão, óleo bruto, bagaço, etc.)	Cátodos de cobre refinado; carnes bovinas frescas ou refrigeradas; lâminas de ferro ou aço
<b>MRG Paranaíba</b>	Carnes bovinas desossadas e congeladas; couros	Máquinas para uso em borracha, plástico e seus produtos
<b>MRG Três Lagoas</b>	Óleo de soja bruto; carnes bovinas desossadas e congeladas	Fio texturizado de poliésteres; bens do complexo têxtil, produtos de cobre

**ANEXO B – Principais produtos da balança comercial internacional de Mato Grosso do Sul (por microrregião) – 2015**

<b>Localidade</b>	<b>Principais Produtos Exportados</b>	<b>Principais Produtos Importados</b>
<b>MRG Alto Taquari</b>	Soja e milho	Máquinas para fabricação de alimentos ou bebidas; aparelhos (exceto fornos) para aquecimento, cozimento, destilação, etc.
<b>MRG Aquidauana</b>	Carnes bovinas congeladas; vísceras animais, exceto peixes	Madeira bruta e serrada
<b>MRG Baixo Pantanal</b>	Minérios de ferro; manganês	Gás de petróleo
<b>MRG Bodoquena</b>	Preparações para alimentação animal	Derivados de petróleo (coque, betume, resíduos)
<b>MRG Campo Grande</b>	Carnes bovinas frescas, refrigeradas ou congeladas; carnes e miudezas de aves frescas, refrigeradas ou congeladas	Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada
<b>MRG Cassilândia</b>	Soja; carnes bovinas congeladas; algodão	Helicópteros e aviões; máquinas para tração, compressão, etc.; produtos laminados de aço; máquinas para agricultura, apicultura, avicultura, etc.
<b>MRG Dourados</b>	Soja; açúcar; milho	Aubos; trigo; artigos de plástico para embalagens; helicópteros e aviões;
<b>MRG Iguatemi</b>	Carnes e miúdos de aves, frescos, refrigerados ou congelados; carnes bovinas congeladas; açúcar	Partes de calçados e calçados; álcool etílico; cobertores, mantas e outros têxteis manufaturados; helicópteros e aviões; máquinas têxteis
<b>MRG Nova Andradina</b>	Carnes bovinas congeladas, couros e peles, curtidos ou não; miúdos de animais	Cobre afinado e ligas brutas; lâminas planas de ferro ou aço; carnes congeladas, resfriadas ou frescas
<b>MRG Paranaíba</b>	Açúcar; carnes bovinas congeladas; couros e peles	Lâminas de ferro ou aço; outros componentes de ferro e aço; insumos químicos
<b>MRG Três Lagoas</b>	Celulose; papel; derivados de óleo de soja	Tecidos sintéticos; produtos têxteis manufaturados ou não; cobre; helicópteros e aviões

**ANEXO C – Valores da balança comercial internacional de Mato Grosso do Sul  
(2008-2015) (FOB US\$)**

	<b>Exportações</b>	<b>Importações</b>	<b>Saldo</b>
<b>2008</b>	2.095.551.415	3.682.565.087	-1.587.013.672
<b>2009</b>	1.937.634.439	2.690.230.313	-752.595.874
<b>2010</b>	2.960.507.709	3.382.661.700	-422.153.991
<b>2011</b>	3.916.260.636	4.469.067.323	-552.806.687
<b>2012</b>	4.212.756.213	5.113.970.906	-901.214.693
<b>2013</b>	5.256.284.227	5.753.054.417	-496.770.190
<b>2014</b>	5.245.499.753	5.237.139.718	8.360.035
<b>2015</b>	4.735.117.462	3.422.452.184	1.312.665.278

**ANEXO D – Valores da balança comercial internacional por microrregião de Mato Grosso do Sul (2008-2015) (FOB US\$)**

<b>Microrregiões</b>	<b>Exportações (US\$)</b>	<b>Importações (US\$)</b>	<b>Saldo</b>
	<b>(2008)</b>	<b>(2008)</b>	
<b>Alto Taquari</b>	35.249.308	1.267.672	33.981.636
<b>Aquidauana</b>	0	2.124.517	-2.124.517
<b>Baixo Pantanal</b>	450.148.855	2.685.947.347	-2.235.798.492
<b>Bodoquena</b>	1.857.700	106.797	1.750.903
<b>Campo Grande</b>	343.293.967	193.268.298	150.025.669
<b>Cassilândia</b>	47.482.304	373.226	47.109.078
<b>Dourados</b>	451.135.240	104.016.561	347.118.679
<b>Iguatemi</b>	89.741.912	2.037.556	87.704.356
<b>Nova Andradina</b>	107.427.484	250.139.399	-142.711.915
<b>Paranaíba</b>	12.201.438	5.202.243	-6.999.195
<b>Três Lagoas</b>	17.348.724	438.031.844	-420.683.120

<b>Microrregiões</b>	<b>Exportações (US\$)</b>	<b>Importações (US\$)</b>	<b>Saldo</b>
	<b>(2015)</b>	<b>(2015)</b>	
<b>Alto Taquari</b>	122.722.501	15.447.733	107.274.768
<b>Aquidauana</b>	5.021.151	198.065	4.823.086
<b>Baixo Pantanal</b>	251.582.506	2.297.247.409	-2.045.664.903
<b>Bodoquena</b>	50.407	1.497.672	-1.447.265
<b>Campo Grande</b>	427.729.146	381.449.021	46.280.125
<b>Cassilândia</b>	209.791.090	1.802.255	207.988.835
<b>Dourados</b>	581.614.317	116.018.686	465.595.631
<b>Iguatemi</b>	174.643.756	41.568.454	133.075.302
<b>Nova Andradina</b>	201.373.343	177.998.663	23.374.680
<b>Paranaíba</b>	59.858.596	19.087.587	40.771.009
<b>Três Lagoas</b>	1.133.314.225	375.512.895	757.801.330