

## **Políticas territoriais e desenvolvimento regional no Estado de Mato Grosso**

Maria Aparecida Nunes – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe – UFS

Flavio Gatti – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de São Paulo – USP

Rosângela Alves Sobrinho – Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT

Tópico temático 16

### **Resumo**

O trabalho objetiva analisar o adensamento das políticas públicas delegadas ao Estado de Mato Grosso através de vários planos e programas de desenvolvimento regional e as alterações territoriais inferidas a partir dos novos fixos e na densidade dos fluxos, os quais configuraram o atual território.

No contexto da expansão do capitalismo brasileiro no campo, o Estado de Mato Grosso foi inserido na estratégia dos países capitalistas hegemônicos na chamada “revolução verde”, o qual tinha como objetivo superar o modelo produtivo vigente. Então, para a implementação efetiva do sistema econômico vigente, a ocupação das áreas sub-povoadas consistiu na condição essencial e priorizada nos programas e planos nacionais de desenvolvimento. Para atender as propostas desenvolvimentistas, o Estado teve o papel de preparar as áreas elegidas para receber as novas dinâmicas, nacionais e mundiais, ancoradas nos programas de desenvolvimento regional a partir das particularidades regionais.

Para a realização do trabalho, a revisão bibliográfica consistiu na base para os levantamentos e análises que acompanhou o trabalho. Ainda, foram incluídas análises de mapas e cartogramas necessários para evidenciar os dados e para subsidiar as análises espaciais. Ressalta-se, que os dados elencados para o trabalho obedeceu a um espaço-temporal, a partir de 1970, período em que os dados mostram a inserção da área territorial do Estado de Mato Grosso nos planos nacionais, as quais inferiram nas configurações territoriais atuais.

A implantação de planos e programas de desenvolvimento regional implantadas no Brasil a partir da década de 1970 impulsionou a expansão e modernização da agropecuária nas áreas até então desintegralizadas do eixo econômico brasileiro, a região centro-sul, capitaneado pelo Estado de São Paulo. As políticas destinadas às áreas menos dinâmicas tinham como condição primordial de viabilizar a integralização dos espaços configurados de “vazios econômicos e demográficos”, a exemplo das imensas áreas das chapadas do planalto central do Brasil. As intervenções destinaram principalmente a introdução de infra-estruturas de redes, (transportes, comunicação e ciência), as quais, também, tinham como meta à capitalização (incentivos fiscais, distribuição de terras), dos empreendedores e empresas que pretendiam fixar-se nas áreas, até então tidas como de “insegurança nacional”. As significativas e rápidas modificações territoriais no estado de Mato Grosso, sobretudo, na temporalidade a partir da década de 1960, foram sendo engendradas pelas redes que propiciaram que os fluxos e os fixos se realizassem no território.

Palavras-chave: Políticas públicas; desenvolvimento territorial; infra-estruturas; Mato-Grosso; território.

## Introdução

A tentativa do Estado brasileiro, principalmente durante os governos ditatoriais, em integrar as regiões centrais do país aos eixos econômico-industriais, implicou na demanda de um grande volume de políticas públicas nas áreas de fronteira de expansão. A destinação dessas políticas a essas áreas específicas, a exemplo das políticas destinadas ao povoamento das áreas que apresentavam baixas densidades demográficas, aponta para a representatividade atual da produção e das novas e diferenciadas territorialidades.

O padrão produtivo estabelecido no Estado de Mato Grosso nas últimas décadas do século XX foi fortemente influenciado pelas intervenções estatais, através das políticas de desenvolvimento regional. Essas demandaram novas dinâmicas econômicas, sociais e políticas nas áreas até então configuradas como ilhas de atraso, pelo seu distanciamento e desintegralização com relação às áreas de dinamismo econômico, conformados nos arquipélagos mercantis. Santos (1996).

Os planos e programas de desenvolvimento regional, implementados no Brasil, particularmente na partir da década de 1970, impulsionaram a expansão e modernização da agropecuária nas áreas até então desintegradas do eixo econômico brasileiro, em particular a região centro-sul do país, capitaneada pelo Estado de São Paulo. As políticas destinadas a essas áreas tinham como objetivo primordial viabilizar a integralização dos espaços configurados como “vazios econômicos e demográficos”, a exemplo das imensas áreas das chapadas do planalto central do Brasil. Essas intervenções destinaram, principalmente, à introdução de infra-estruturas de redes (transportes, comunicação e ciência), mas também à capitalização (através de incentivos fiscais e distribuição de terras) dos empreendedores e empresas que pretendiam fixar-se nas áreas, até então, de “insegurança nacional”.

As intervenções estatais e particulares no Estado de Mato Grosso impuseram a dinâmica às áreas que compõem a atual matriz da produção agropecuária e constituíram em sustentação para o atual avanço do agronegócio, sobretudo, do complexo sojífero. Assim, as intervenções, sobretudo, as políticas públicas implementaram as infra-estruturas que constitui nas bases dos fixos territoriais estabelecendo condições para que os fluxos dinamizassem e constituíssem as territorialidades que implicaram nas alterações territoriais presentes, atualmente nas áreas do agronegócio.

## **Políticas de desenvolvimento territorial e o (re) ordenamento territorial na área central do Brasil**

Nas primeiras décadas do século XX, o Brasil em sua condição fortemente estruturada na monocultura de café e sua excessiva produção, delineou o seu esgotamento e contribuiu decisivamente para que a produção brasileira perdesse lugar no mercado internacional, o que foi agravado com a crise de 1929, em que houve a queda da bolsa de Nova York. Essa condição, atrelada a outros fatores, levou o país a introduzir novas estratégias de crescimento a partir da adoção de um novo modelo econômico, nesse momento, foi privilegiado o capital urbano industrial.

No período de Guerra e pós-guerra, no momento em que o mundo industrial estava em processo de esfacelamento, e conjuntamente a isso a escassez de produtos industrializados no mercado internacional, estimulou o Governo Vargas a promover a política de substituição de importação. Assim, a iniciativa estatal não mediu esforços no sentido de dotar o país de uma indústria de base.

As mudanças implementadas com a nova política de desenvolvimento e crescimento do país repercutiram negativamente sobre o setor produtivo rural, provocando a substituição das áreas de agricultura por pecuária extensiva e, conseqüentemente, liberando mão-de-obra.

As modificações territoriais substanciais ocorridas no Estado de Mato Grosso têm como marco a construção de Brasília, e o início da implantação de rodovias, cujo objetivo era integrar o país, como a rodovia Belém-Brasília e Brasília-Acre. Essas ações firmaram os primeiros planos de interiorização e integração nacional, que deram início a uma série de mudanças econômicas e sociais para as regiões, Centro-Oeste e Norte do Brasil.

Os primeiros resultados na população puderam ser sentidos já no recenseamento de 1960, quando para o atual Estado de Mato Grosso foram registrados 330.610 hab. concentrados em sua maioria na área de influência de Cuiabá. A taxa de crescimento da população observada no período de 1950/1960 foi de 68,18%. Essas primeiras alterações se expressaram, também, na divisão administrativa interna do Estado em novos municípios. Assim, em 1960, Mato Grosso passou a contar com 64 unidades municipais contra 35 existentes em 1950. Do total dos 64 municípios existentes, 35 incidiam na área que hoje integra Mato Grosso do Sul e 29 no atual Mato Grosso.

Estas mudanças foram na realidade os primeiros e moderados reflexos da política expansionista nacional, sentidos, sobretudo, na região que hoje compreende Mato Grosso do Sul, que na época, se tornou a principal área receptora de migrantes e investimentos.

Em 1956 é implantado o Plano de Metas em âmbito nacional que prolonga por um período de mais de 10 anos. Durante a década de 60 foram planejados e criados vários órgãos vinculados ao Governo Federal, que deram suportes institucionais às políticas ocupacionais governamentais. Entre esses órgãos estão o Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral e do Ministério do Interior, criados em 1964.

Esses organismos foram importantes na disseminação das ações estatais que visava o desenvolvimento regional a partir da implantação de organismos regionais, nesse bojo, foram criados, a Superintendência da Amazônia – SUDAM, para a região conformada na Amazônia legal e a Superintendência de desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, ainda foi criada, em 1967, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste, SUDECO. Enfim, foram tomadas várias iniciativas visando a ocupação rápida e lucrativa das novas áreas.

A SUDAM teve um papel importante nas ações de desenvolvimento de grandes empreendimentos em Mato Grosso a partir da divisão do Estado de Mato Grosso na sua porção Sul. Esse fator delegou que o território mato-grossense fosse inserido na Amazônia Legal e, conseqüentemente introduzido no rol dos volumosos investimentos públicos a priori e, posteriormente aos investimentos privados. A Amazônia legal é composta, atualmente por 09 (nove) Estados brasileiros, os quais possuem o domínio amazônico em sua circunscrição. O Estado de Mato Grosso foi abrangido na circunscrição da Amazônia legal a partir do paralelo 16º, o qual aponta para que este fosse atendido pelos projetos da SUDAM, basicamente em sua totalidade territorial.

A aplicabilidade das ações estatais eleva a relação entre o setor industrial e agrícola, para um patamar muito mais próximo e dependente. Se antes o papel do meio rural era fornecer mão-de-obra abundante e barata para a indústria, cabia-lhe a partir daquele momento em diante absorver de forma crescente o que era produzido nos parques industriais urbanos.

O governo federal no intuito de alcançar as políticas públicas lançou mão de uma série de medidas voltadas ao estímulo de desenvolvimento do meio rural, que permitissem de forma concreta vincular o setor industrial urbano com as atividades produtivas rurais. Assim uma verdadeira bateria de estímulos à ocupação rural foi posta

em prática, viabilizada por créditos, incentivos fiscais, subsídios na compra de equipamentos rurais e insumos agrícolas e acesso facilitado à propriedade rural.

O conjunto dessas medidas incentivou os investidores do Sul e sudeste do país, bem como empresas estrangeiras, a adquirirem terras nas regiões Centro Oeste e Norte do Brasil, “quando” compradas, freqüentemente, do próprio governo, quase sempre a preços significativamente baixos o que favorecia a rentabilidade do investimento.

No bojo das ações estatais, a exemplo das medidas que estimulavam e beneficiavam o produtor/investidor foram tomadas outras medidas visando à efetiva ocupação e valorização das terras das regiões Centro-Oeste e Norte do país. Entre essas medidas destaca-se, como uma das principais, a construção das grandes rodovias em direção ao centro e norte do país como a BR-364 e 070, que ligam respectivamente Cuiabá a Porto Velho e a Brasília e a BR-163, que liga Cuiabá à cidade de Santarém no Pará. Além disso, a década de 60 foi marcada pela implantação da ditadura militar, em 1964, que enalteceu o discurso e as tentativas de Integração Nacional.

As políticas nacionais nessa primeira fase expansionista do século, ou seja, entre 1930 e 1970, refletiram efetivamente sobre o território mato-grossense, provocando, embora em ritmo modesto, as alterações em sua base sócio-econômica acabaram desencadeando algumas mudanças em sua base política territorial, sobretudo, a partir dos primeiros anos da segunda metade do século XX.

Mato Grosso foi marcado na primeira metade do século XX, por uma estagnação de mais um de seus ciclos econômicos, que tiveram pouco rebatimento no território. Contudo, a partir da segunda metade, ainda nos primeiros anos do quinquênio, as modificações passam a ter alterações territoriais significativas, principalmente no que consta a ocupação populacional. Assim, mediante o quadro que se apresentava da incipiente ocupação, as perspectivas geradas com os programas federais despertaram o interesse de empresários nacionais e mesmo multinacionais e, o território mato-grossense passou a ser considerado como uma nova opção de investimentos e obtenção de lucros com baixos riscos.

É importante ressaltar que o Estado de Mato Grosso, além de contar com os incentivos dos Programas Federais para a ocupação de suas terras, ainda disponibilizou outras medidas do próprio Governo do Estado, que estimularam ainda mais o processo, a exemplo da alienação de seu patrimônio fundiário e o incentivo à implantação de projetos de colonização.

A adoção da nova política pelo Estado, os programas de colonização contribuíram de forma decisiva para o crescimento ocupacional de Mato Grosso, não só por sua ação colonizadora específica, mas principalmente em função de terem propiciado uma infra-estrutura mínima local, principalmente em relação à construção de vias de acesso e conseqüentemente de escoamento do setor produtivo que despontava nesse período. No bojo dos projetos expansionistas a implantação dos núcleos urbanos ganharam importância em função dos serviços básicos que começaram a oferecer, os quais atraíram mais população e recursos para a região. Assim, estava criada a frente de expansão e pioneira de Mato Grosso.

A ação de venda do patrimônio fundiário do Estado, que já vinha se desenvolvendo desde a década de 1940, cresceu de forma significativa a partir dos anos 1960, impulsionada pelos programas governamentais e a certeza dos investidores de que as regiões Norte e Centro Oeste iriam transformar-se em pouco tempo no novo expoente agropecuário nacional.

Por sua vez, o governo não decepcionou neste aspecto. O estímulo à implantação de projetos de assentamentos e colonização e junto com esses, a interiorização de infra-estrutura, principalmente estradas e serviços básicos, como escolas, postos de saúde e outros, propiciaram as condições para fixação das comunidades integrantes dos projetos de assentamentos e colonização, bem como atraíram população migrante, tanto rural como urbana.

Todos esses fatores constituíram-se em condições propícias para atrair os grandes empresários, que ao comprarem a terra e iniciarem sua exploração, já contavam com infra-estrutura básica na área, bem como mão-de-obra oriunda dos projetos de assentamentos e de colonização, os denominados de: PAR; PAC; PEA E PA, com exceção do PA, todos estão vinculados à década de 70/80 do século XX. Estes constituíram na colonização oficial implantada no Estado de Mato Grosso e ainda na regularização às áreas anteriormente ocupadas, que contavam, também, com incentivos fiscais e linhas de financiamentos facilitadas pelo governo. Esses projetos geralmente deram origem às cidades, sobretudo no norte do Estado de Mato Grosso.

De acordo com os aspectos considerados o território mato-grossense transformou-se numa extensa frente pioneira, pois se as áreas norte e centro norte do território eram inexploradas, as áreas sul eram deficientemente exploradas e no entanto, o potencial produtivo era reconhecidamente grande.

Assim, embora com intensidade e ritmos diferentes, todo o território do atual Mato Grosso, bem como a área que hoje integra Mato Grosso do Sul, foram palcos de grandes investimentos e receptáculo de expressiva massa migratória. No entanto, a região mais impactada, foi sem sombra de dúvida, o norte e o centro-norte de Mato Grosso, que compreendia extensas áreas de floresta Pluvial amazônica, Floresta Estacional e Cerrados.

Em termos gerais, a marcha ocupacional que se configurou no antigo território mato-grossense se distribuiu e se ajustou a duas diferentes condições: a primeira, referente à reordenação do espaço nas áreas sul e centro-sul do Estado e a segunda, relativa à Produção Pioneira do norte e centro-norte.

No âmbito da Reordenação, foram envolvidas as áreas situadas ao Sul do paralelo de 14°S, as quais, embora já estivessem parcialmente ocupadas, o ritmo do processo era lento e a produção e produtividade obtida eram baixas. Por outro lado, tratavam-se de terras de excelente potencial produtivo e que já dispunham de alguma infra-estrutura básica, bem como população residente com condições de formar mão-de-obra para os empreendimentos emergentes.

Em toda essa extensa área, o sul e o centro sul do Estado, começaram a ser instaladas, desde o final da década de 60 do século XX, grandes empresas agropecuárias e algumas colonizadoras, principalmente nas áreas situadas no extremo sul do atual Mato Grosso do Sul e sul do atual Mato Grosso, empresas estas, que gradativamente, particularmente na década de 70 e primeira metade da década de 80, mudaram o padrão de organização espacial destas áreas.

No que tange à produção pioneira do espaço, as áreas abrangidas por esse processo foram o norte e centro-norte de Mato Grosso, as quais tiveram sua ocupação desencadeado a partir do início da década de 70. Com o apoio dos programas de incentivos governamentais, cujo modelo ocupacional, pautado na grande empresa agropecuária, rapidamente, produziu o surgimento de inúmeras novas paisagens e uma série de modificações de base regional.

Essa imensa área, o Norte e o centro-norte, que representava cerca de 50% do território do antigo Mato Grosso e 60% do atual, vieram a constituir-se a partir da década de 70, num enorme território de aplicação dos planos de desenvolvimento da União e, portanto, receptáculo de emprego de capitais e de intensas correntes migratórias, que em poucos anos transformaram o território centro norte e norte do atual Mato Grosso, criando uma multiplicidade de paisagens culturais que alteraram

profundamente o equilíbrio biogeográfico anteriormente existente nos biomas amazônico, de floresta estacional e dos cerrados.

Gradativamente, com o passar dos anos, mediante as políticas governamentais de incentivo ocupacional e com elas a dinâmica dos fluxos migratórios e incremento produtivo, a situação vigente em 1960, sofreu acentuadas mudanças, o que ocasionou o deslocamento do centro produtivo da microrregião Baixada Cuiabana para o sul de Mato Grosso, mais precisamente para a microrregião de Rondonópolis. Nos anos seguintes, o fluxo populacional e econômico deslocou-se para o Norte de Mato Grosso levando consigo todas as implicações sócio ambientais que caracterizam o processo de produção rápida do espaço geográfico em área de fronteira agropecuária.

### **Políticas de desenvolvimento regional nas últimas décadas do século XX**

Para a implementação da efetiva ocupação das áreas sub-povoadas, o Estado teve o papel de preparar essas áreas para receber as novas dinâmicas, nacionais e mundiais, através dos programas de desenvolvimento regional. Esses programas foram demandados dentro de um planejamento a partir das particularidades regionais. Um dos aspectos que pode ser observado a partir da pesquisa sobre o avanço agronegócio sojífero no Estado de Mato Grosso, foi a densidade de políticas públicas delegadas através de vários planos e programas de desenvolvimento regional, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX.

No início da década de 70 do século XX, acentuou-se mais ainda o interesse pela ocupação das áreas de fronteira, em razão do que, novas políticas foram investidas visando efetivar o processo e conseqüentemente aumentar a produção de exportação. Assim, o Governo Federal, lançou novos Programas e planos de incentivos vinculados a SUDECO e SUDAM e associados ao Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, I e II.

No âmbito das superintendências regionais os programas de abrangência regional, remetam novos ordenamentos ao território mato-grossense através dos recursos injetados para o desenvolvimento regional, como o programa de integração nacional – PIN, “[...] o mais importante instrumento de integração da Amazônia as regiões mais “desenvolvidas” do país”. Moreno (2005, p. 39).

- Programa de integração nacional – PIN, criado em 16 de junho de 1970, Tinha como objetivo financiar obras de infra-estrutura, como a abertura de rodovias federais e outras ações. No entanto, no Mato grosso, o tom do

programa foi dado na implantação de importantes rodovias federais para o escoamento da produção agropecuária atual, são elas: BR-163, trecho Cuiabá-Santarém; BR-364, trecho Cuiabá-Porto Velho; BR-070, trecho Rio Araguaia-Cuiabá; BR-080, trecho Rio Araguaia - Cachimbo; BR-158, trecho Barra do Garças - São Felix do Araguaia; e a BR-174, trecho de Cáceres a fronteira com Rondônia.

- Programa de Redistribuição de terras e Estímulo a Agroindústria – PROTERRA, instituído em 6/07/1971, objetivou dar oportunidade ao pequeno produtor para adquirir sua propriedade de terra, e assim ampliar a produção de alimentos, fibras, forrageiras e animais.
- Corredores de exportação – COREXPORT, criado em 04 de novembro de 1971, este objetivava diversificar e aumentar as exportações de produtos agropecuários. Baseado em dois pilares fundamentais, aumentar a exportação e viabilizar seu escoamento.
- Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE, implantado em 8/12/1971, voltado ao estímulo da produção, tendo priorizado como medida de apoio aos seus objetivos, a construção de estradas de interiorização que permitissem o escoamento da produção até os principais centros de comercialização, consumo, industrialização e exportação. Este programa viabilizou, também, obras de infra-estrutura rural, como a instalação de frigoríficos, expansão de unidades de armazenamentos, saneamento e de eletrificação.

Nos planos nacionais de desenvolvimento - PNDs, I e II, destacaram-se os programas de desenvolvimento regional, como o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – POLONOROESTE e PRODEPAN em 1974. Além desses, o POLOCENTRO e o PRODECER foram os que tiveram maior impacto sobre o crescimento da agricultura, principalmente os cultivos dos cerrados que demandavam altos investimentos em correções do solo e tecnificação da produção.

No âmbito do I PND, criado em 1972, como todas as Políticas e programas governamentais destinadas ao desenvolvimento e integração das áreas marginais as áreas economicamente consolidadas, tiveram impactos diretos sobre as áreas do cerrado. Os adensamentos das infra-estruturas demandados ao território criaram condições para sustentar o novo modelo econômico que se delineava no Estado de Mato

Grosso. Estão relacionados aqui dentro de uma escala temporal os programas de desenvolvimento com maior repercussão territorial.

Para a sistematização dos programas, foram divididos por espaços-temporais que atentam para compor planos relativamente abrangentes e complexos:

- Programa de Desenvolvimento da Amazônia – POLAMAZÔNIA, criado em 25 de setembro de 1974, priorizou a ocupação e exploração de 15 áreas na Amazônia Legal, selecionadas em função de seus potenciais agropecuários, agroindustriais e minerais. Em Mato Grosso, a atuação deste Programa contemplou três diferentes áreas: Juruena, Aripuanã e Xingu-Araguaia, nas quais os benefícios foram todos ligados a infra-estrutura, principalmente estradas e eletrificação;
- Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – POLOCENTRO, implantado em 1975, com o objetivo de estimular a incorporação ao sistema produtivo de áreas do domínio do Cerrado. Em termos operacionais o Programa deveria atender as demandas por infra-estrutura regional, como “[...] construção de estradas vicinais, linhas de eletrificação rural e apoio aos projetos de assistência técnica e assistência agropecuária”.
- Programa Nacional do Alcool – PROÁLCOOL, implantado em 1975, objetivando estimular a produção de álcool a partir do aproveitamento da mandioca e da cana-de-açúcar. Esse Programa, embora de forma pontual, atuou em diversas áreas do Estado;
- Programa de desenvolvimento do Pantanal – PRODEPAN, foi criado em 2/05/1974, visava o fortalecimento dos pólos econômicos. Estava voltado para a complementação de obras de infra-estruturas, tendo como metas principais a construção de estradas e incentivos à modernização tecnológica da agropecuária;
- Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE, criado em 08/11/1971, visava incrementar o desenvolvimento do Centro-Oeste, dotando de infra-estrutura de rede viária. Tinha como objetivo a interligação dessa parte do território, a porção Sul do Estado aos grandes eixos viários para canalizar o escoamento da produção;
- Programa de Incentivos à Produção de Borracha Vegetal – PROBOR, criado em 1972, visava financiamento e assistência técnica permanente

aos investidores para assegurar a revitalização da atividade e maior aproveitamento da borracha vegetal e de seus derivados, face ao declínio da produção natural e á demanda crescente do setor industrial. No Estado de Mato Grosso, o programa tinha como objetivo a revitalização dos seringais nativos, abrangendo o eixo da rodovia Cuiabá-Santarém, a BR-163, Aripuanã, e bacias dos rios Juruena e Arinos. Em outra direção, mas ao centro do Estado, o programa objetivava a recuperação dos seringais cultivados.

Além da implementação dos programas federais e estaduais de desenvolvimento regional, capitaneado pela SUDAM, que tinha como objetivo estabelecer as ações federais na área amazônica, outro fator decisivo para o rápido processo ocupacional do Estado, foi o desmembramento em 1977 do antigo território de Mato Grosso e a conseqüente criação do Estado de Mato Grosso do Sul, de acordo com a Lei complementar Nº 31, de 11 de Outubro de 1977. SOUZA-HIGA coloca que foi “[...] a partir de então toda a área do atual Estado de Mato Grosso passou a fazer parte da Amazônia Legal, a qual foi definida pela lei Nº 5173, de 27 de Outubro de 1966. Assim, Mato Grosso passou a beneficiar-se totalmente com os Programas das regiões Amazônica e Centro Oeste.

A continuidade das ações federais no Estado de Mato Grosso tem no plano de metas sua segunda parte, o II PND, este se estabeleceu entre, 1975 – 1979 criados no bojo das políticas de integração nacional, voltadas para a redefinição de setores econômicos, os quais pautaram-se na criação dos pólos de desenvolvimento agropecuários e agrominerais, os quais foram abertos ao capital nacional e internacional. Ressalta-se a efervescência dos recursos da SUDAM nos grandes empreendimentos, geralmente, de interesses particulares.

- Programa de Desenvolvimento Integrado Eixo Norte – BR-163 – PRODIEN, criado em 1984, tinha como finalidade dotar de infra-estrutura viária a região sob a influência da BR-163, para possibilitar a adoção de políticas agrícolas com incentivos à agroindústria, para o aumento de produtividade e de produção nas novas áreas de ocupação;
- Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – POLONOROESTE, criado no início da década de 1980, objetivava financiar obras de infra-estrutura e a implantar projetos de colonização nas

áreas de influência da BR-364 e construção de estradas vicinais e a implantação de projetos de colonização em Mato Grosso e Rondônia;

Os resultados não satisfatórios das políticas de aberturas e ocupação da Amazônia e o desejo de dar densidade econômica a extensas áreas do Brasil Central levaram à criação, em 1975, do Programa para o Desenvolvimento dos Cerrados - POLOCENTRO e Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER. Esses programas repercutiram de forma intensa na implantação do padrão produtivo atual, no desenvolvimento da agricultura nos cerrados.

- Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – POLOCENTRO, criado, em 29/01/1975, e tinha como objetivo a exploração dos cerrados através da agricultura mecanizada. Essas áreas receberam recursos para investimentos em melhorias da infra-estrutura já disponível e foram também beneficiados por um generoso programas de crédito subsidiados a agricultores que se dispusessem a cultivá-las. O POLOCENTRO teve como objetivo propiciar a ocupação racional e ordenada dos cerrados, difundindo a tecnologia agropecuária, permitindo elevados níveis de produtividade, e ao mesmo tempo, aumentando e preservando a fertilidade do solo. O Programa beneficiou principalmente médios e grandes produtores no período em que vigorou (1975-1982). Nesse período foram aprovados 3.373 projetos, em um montante de recursos equivalente a 577 milhões de dólares. Dos beneficiários, 81% operavam áreas de mais de 200 hectares, que absorveram 88% do crédito oferecido. O POLOCENTRO procurou transformar a agricultura de subsistência em uma agricultura empresarial, no sentido de uso de práticas agrícolas modernas e a integração com o mercado, através de ampla assistência técnica, apoio financeiro e de infra-estrutura.
- Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER, idealizado em 1974, negociado entre os governos do Brasil e do Japão durante 05 anos e implementado a partir do ano de 1978, tendo sido o coordenador político-institucional, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento e a coordenadora de implementação, a CAMPO, financiado pelos Governos do Brasil, do Japão (JICA/OECF) e bancos privados japoneses. O programa tinha como objetivo: estimular e desenvolver a implantação de uma agricultura moderna, eficiente e

empresarial, de médio porte, na região dos cerrados, com vistas ao seu desenvolvimento, mediante a incorporação de áreas ao processo produtivo, dentro de um enfoque sustentável. O montante de empreendimentos do PRODECER (Fases I, II e III) é de US\$ 570.000.000,00 e foi incorporada ao processo produtivo uma área aproximada de 350.000 hectares de cerrados nos 07 (sete) Estados brasileiros: MG, GO, BA, MS, MT, TO e MA;

Terminado o regime militar e o plano de metas, os contornos integracionistas dados aos programas de desenvolvimento regional com a aliança entre Estado e grandes empresas estavam encerrado. Outros Programas e, também, os de níveis estaduais contribuíram com as densas modificações territoriais ocorridas no Estado de Mato Grosso. A exemplo do Prodei, que surge conjuntamente com a Constituição Federal e Programa Pantanal já no Plano Plurianual - Avança Brasil.

- Programa Especial Programa de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso – PROMAT, implantado em 1979, foi instituído com o objetivo de consolidar a organização administrativa e complementar as ações dos demais programas especiais. Teve grande importância no alcance e volume de recursos investidos no desenvolvimento urbano, como na área de transportes, no setor de energia e desenvolvimento social. Ressalta-se o contexto da divisão do Estado que tinha como resultado a redução substancial da receita de Mato Grosso;
- Programa de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso – PRODEI foi criado em 1988, pelo governo estadual para fomentar, por meios de incentivos fiscais, a implantação e a expansão do setor industrial. O Estado investiu em infra-estrutura para a instalação dos distritos industriais e alguns municípios mato-grossenses;
- Programa de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso – PRODEAGRO, criado em 1992 e se estendeu até 2003, Teve como objetivo principal o desenvolvimento sustentável do Estado, por meio da gestão criteriosa de seus recursos naturais, e ainda, se constituía em subprogramas. Os entraves para a implantação do Programa se deu em virtude das pendências com o BIRD um dos principais financiadores do Programa, US\$ 190,0 milhões, de um montante de US\$ 270,0 milhões. Moreno (2005, p. 46).

- Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal – Programa Pantanal, que tinha como objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na bacia do Alto Paraguai, incentivando atividades econômicas sustentáveis, mediante a gestão dos recursos naturais. A primeira ação está centrada na recuperação do ambiente físico degradado, a segunda ação está centrada no meio social, na implantação de projetos sanitários nas cidades que compõe a bacia. Em 2001, o programa é incluído no Plano Plurianual – PPA 200-2003, no Avança Brasil e adentra o Brasil para todos.

As modificações territoriais ocorreram de forma seqüenciada, na divisão administrativa interna, desde 1979. No ano em que se efetivou a divisão territorial, Mato Grosso contava com apenas 38 municípios, situação esta que se modificou rapidamente com a expansão da ocupação estimulada pelos Programas governamentais e concretizada, principalmente pelos projetos de colonização. Desta forma em 1980, o número de municípios chegou a 55 unidades; em 1990, 95 unidades e em 31 de janeiro de 2000 já totalizava 142 municípios. A evolução da divisão administrativa no Estado de Mato Grosso é firmado com o intenso processo de ocupação dado na década de 1970/1980, como é evidenciado na figura 1.

### **O Estado de Mato Grosso e o rebatimento territorial das políticas de ocupação.**

A efetiva ocupação das áreas de cerrado mato-grossense configura-se em novos elementos territoriais engendrados pelos novos atores, entre estes preponderantemente, os econômicos e políticos que reordenaram o território e evidenciaram a mutabilidade das fronteiras de expansão. A partir da identificação de uma nova matriz produtiva ao campo brasileiro, demandado pelos atores hegemônicos, novos aportes teóricos foram necessários para entender as imbricações territoriais

Na ocupação da Amazônia Legal, precisamente na porção mato-grossense, outros fatores imbricaram no planejamento oficial, como a crescente tensão social que exigia reforma agrária, especialmente na região nordeste, particularmente a pressão de trabalhadores assalariados, moradores e foreiros, organizados nas Ligas Camponesas. (ANDRADE, 2005). Então, o lema “terra sem homens para homens sem terra”

constituiu-se em uma válvula de escape para essa pressão e efetivo controle sobre o território.

A situação de Mato Grosso mediante a implantação dos diversos programas de incentivos mudou consideravelmente as condições territoriais. Estradas de interiorização foram construídas; inúmeros projetos de colonização foram implantados e imensas áreas foram incorporadas ao sistema produtivo. Mato Grosso tornou-se receptáculo de grandes correntes migratórias oriundas de todas as partes do Brasil e com ela os paradoxos do desenvolvimento rápido: desmatamentos e queimadas sem controle; crescimento distorcido das cidades; surgimento de favelas; aumento dos conflitos sociais no campo e nas cidades; Desemprego e subemprego, Exploração da mão de obra infantil, enfim o surgimento de um quadro não compatível com o potencial produtivo do Estado, inadequado aos planos de política sustentável, portanto totalmente contrário aos anseios de bem estar e prosperidade social.

É importante observar que, embora todo o território de Mato Grosso, de alguma forma tenha sentido os efeitos da agressiva política ocupacional, as áreas do centro norte e norte do Estado foram as que mais diretamente responderam aos estímulos recebidos, o que, em muitos aspectos, resultou em problemas para estas áreas, principalmente com relação às alterações e quebra de equilíbrio dos biomas, perda de biodiversidade e aumento da miséria para algumas parcelas da população.

São exatamente as áreas Centro-norte e Norte do Estado que serão utilizadas como referência geral para a análise e explicação da produção dentre os principais reflexos observados no território mato-grossense, decorrentes do conjunto de medidas adotadas, é possível destacar-se como principais: Intenso crescimento populacional; Intensa incorporação de novas áreas ao sistema produtivo e aumento da produtividade agrícola; Modernização das atividades rurais; intensa urbanização e divisão territorial

Quanto ao a evolução da população de Mato Grosso, constata-se que no ano de 1950, anterior ao início dos programas de incentivos governamentais, a população total de Mato Grosso era de 203.726 hab. o que significou uma taxa de crescimento em relação a 1940 de 9,82%, valor este, bem menor que o verificado no sul, sudeste e nordeste do Brasil, mas que era perfeitamente compatível com a situação de Mato Grosso e o papel que representava no conjunto nacional: Reserva de Valor.

A expressiva taxa de crescimento da população verificada em algumas cidades mato-grossenses como, em Rondonópolis, deveu-se aos estímulos governamentais e à disponibilidade de terras agricultáveis, o que se constituiu em atrativo para correntes

migratórias provenientes principalmente do sul e sudeste do país. Já a alta taxa de crescimento verificado na microrregião do Alto Paraguai deveu-se basicamente à exploração da atividade garimpeira, principalmente diamante, que atraiu migrantes de várias áreas de Mato Grosso e até de outros Estados.

O censo de 1970 apontou um novo salto em termos de crescimento populacional, tendo sido registrado para o atual Mato Grosso, em relação a 1960, taxa de crescimento relativo de 85,49% e população total de 612.887 habitantes. Dentre os fatores que mais diretamente contribuíram para este significativo aumento de população, destacaram-se a construção das rodovias Federais, BR-163, 070 e 364; e o início da política mais agressiva de colonização, tanto de iniciativa privada como pública, além do preço acessível da terra agricultável, que em conjunto com as políticas de estímulo ocupacional atraíram um forte fluxo migratório, proveniente de todas as regiões do Brasil, principalmente do sul e sudeste.

Ainda com base nos dados relativos a 1980, constata-se que as demais microrregiões do Estado, com exceção da Baixada Cuiabana, apresentaram taxas decrescentes de crescimento populacional, o que é um indicativo da perda relativa de expressão ou de capacidade de atração sobre as novas correntes migratórias que buscavam Mato Grosso.

As políticas governamentais, o grande fluxo migratório e o conjunto de modificações geográficas conseqüentes, transformaram todo o Estado de Mato Grosso, no entanto, determinadas áreas por sua maior inserção nas políticas e conseqüente disponibilidade de volume de recursos, essas modificações se deram de forma mais acentuada. Para ilustrar esse exemplo, verificam-se, na região norte de Mato Grosso a força da dinâmica das frentes pioneiras, ainda foi a área do Estado que deu a mais forte resposta às medidas oficiais, ou apoiadas por estas, que permitiram a rápida ocupação territorial e interiorização da economia.

A figura 1, evidencia a evolução da população e seu conseqüente aumento, principalmente nos últimos 04 décadas do século XX, com exceção para a década de 1980, que correspondeu a síntese dos dados da década de 1970. A população apresentada no recenseamento, de 1980, diminuiu em virtude divisão do Estado, o qual culminou na perda territorial para formar o Estado de Mato Grosso do Sul.

Fonte: Dados populacionais por décadas – 1950 a 2000  
Fonte. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - Censos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000 / SEPLAM - MT (2003/2005) / elaboração: NUNES, M. A. (2008).

É importante observar, no entanto, que o reconhecimento oficial destas cidades e mais do que isto, a criação de um município em função destas novas cidades, não está exclusivamente na dependência de seu tamanho ou importância local como centro de serviços. Ao contrário, a emancipação de uma vila e a criação de um município, está relacionado muito mais com interesses políticos econômicos, locais e regionais, na luta por poder e interesses por recursos públicos. Nesse contexto, verificam-se no Estado muitas unidades municipais com menos de 10.000 habitantes.

Uma característica importante destas novas cidades de Mato Grosso diz respeito às suas origens, quase todas ligadas aos projetos de colonização e portanto, vinculadas à expansão da frente pioneira. A esse respeito, Ribeiro (1995, p. 41), afirmou que “[...] o processo de urbanização na Amazônia nas três últimas décadas, está ligado, à apropriação capitalista da fronteira, intensificada pela atuação sucessiva de medidas oficiais”.

Nesse contexto, cabe considerar que o a expansão recente da urbanização em Mato Grosso, perpassa dois momentos em sua evolução: o da formação da cidade e posteriormente a da sua expansão. O primeiro momento, diz respeito ao surgimento do núcleo urbano, vinculado na maioria das vezes a um projeto de colonização, portanto planejado e dimensionado para atender determinados propósitos.

O segundo momento, o da expansão, é resultado de uma série de fatores relacionados a duas condições: de um lado a infra-estrutura urbana básica e

disponibilidade de serviços essenciais e do outro, a estrutura vigente no meio rural, a qual retém ou expulsa o homem do campo. Quando o modelo produtivo- rural permite a manutenção econômica de famílias de pequenos e médios produtores, o fluxo migratório campo – cidade é pequeno, quase sempre restrito à saída dos filhos para estudar.

Por outro lado, quando as condições rurais são adversas para os pequenos e médios produtores, em razão, por exemplo, das dificuldades de acesso à terra, concentração fundiária, sazonalidade da produção agropecuária e modernização crescente da atividade rural com a conseqüente liberação de mão-de-obra, a migração campo cidade se intensifica, podendo chegar a níveis que comprometem o planejamento urbano inicial dos núcleos emergentes, ou mesmo de cidades mais estruturadas, provocando o conhecido inchaço urbano.

A dinâmica populacional impulsionada pelos fatores relacionados à estrutura agrária distorcida, somados muitas vezes à atividade extrativista, mineral e vegetal, mal sucedida, tem sido um dos principais alimentadores do crescimento urbano na área da fronteira agropecuária mato-grossense, crescimento este, caracterizado em sua maior parte, por grupos de pessoas analfabetas ou semi-analfabetas e quase sempre sem preparo para assumir uma nova profissão urbana. Enfim, trata-se de grupos carentes que demandam do poder público, como nas infra-estruturas básicas, os serviços de saúde, saneamento, educação, oportunidade de emprego e muitos outros.

É claro, que nem todo crescimento das cidades da Amazônia mato-grossense ocorreu nas condições citadas. Muitos dos migrantes que vieram a integrar as cidades emergentes de Mato Grosso, particularmente na área amazônica, eram famílias com razoáveis recursos financeiros que tiveram condições de implantar e desenvolver financeiramente seus próprios negócios, via de regra, o comércio ou atividades vinculadas à prestação de serviços. Outros tornaram-se, proprietários rurais que embora tivessem e, ainda tenham, suas atividades econômicas no campo, mantém a família na cidade.

Assim, se há interesse em conhecer, analisar e compreender a situação ambiental de um dado local torna-se necessário conhecer não só o próprio local, mas, também, seu entorno imediato, sua região, bem como as relações sociais e econômicas que este lugar mantém com o mercado, as quais em última instância definem a intensidade e os métodos do processo de ocupação local.

Uma das conseqüências da rápida urbanização ocorrida em Mato Grosso, diz respeito à divisão territorial com a criação de novas unidades municipais, o que se

intensificou nos últimos 20 anos, particularmente depois da divisão do antigo território mato-grossense e criação de Mato Grosso do Sul, definido pela lei complementar Nº 31, de 11 de outubro de 1977, a partir de quando, todo o território de Mato Grosso, passou a fazer parte da Amazônia Legal e a beneficiar-se dos Programas das regiões Amazônica e Centro Oeste.

### **Considerações finais**

A estratégia brasileira de crescimento e as políticas que a viabilizaram tiveram considerável impacto no alargamento da fronteira agrícola, principalmente na fase de crescimento acelerado da economia no período do milagre econômico brasileiro. As altas taxas de crescimento geraram um clima de otimismo de que o Brasil se tornaria uma potência econômica. Após, esse otimismo surge uma prolongada crise, mas os investimentos continuaram a impulsionar a expansão agrícola por algum tempo.

Na modernização da agricultura, as políticas de crédito subsidiado implementadas entre, 1970 e o início da década, de 1980, beneficiaram, significativamente, aos agricultores modernos e politicamente os mais influentes. Entretanto, um problema observado foi o endividamento de parte dos beneficiários do Prodecir II e III, devido à inflação e aos juros elevados durante as turbulências econômicas dos anos 80. Com a recessão e o necessário ajuste macro-econômico dos anos 80, a disponibilidade de crédito, bem como sua parte subsidiada, foi sendo gradativamente reduzidas.

Ainda, no avanço da modernização da agricultura e a inserção de novas áreas ao sistema produtivo, observa-se a soma das políticas e a intensificação da pesquisa agrícola pública: Em 1975, foram criadas a EMBRAPA soja (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), com a função de viabilizar o cultivo da soja no Brasil inteiro, e a Embrapa Cerrados, como centro de pesquisa ecorregional com foco no bioma Cerrado, com o objetivo de gerar e difundir tecnologias para a ocupação racional da região. Até então, a produção de soja restringia-se aos Estados da região Sul do País e as cultivares utilizadas na época, eram oriundas dos Estados Unidos. Durante as pesquisas, que foi completada por empresas de pesquisa agropecuária estaduais, prevalecia o uso de tecnologias da “revolução verde”, baseadas na mecanização e no uso intensivo de insumos externos como calagem, fertilizantes químicos e agrotóxicos. Para divulgar estas tecnologias e auxiliar os produtores, foi criada a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Atualmente, pela crescente escassez de recursos públicos, a

EMBRAPA recorre cada vez com mais freqüente a parcerias com as empresas de pesquisa privada, com interesses específicos, como por exemplo, com a multinacional Monsanto e fundações norte-americanas.

Na medida em que, a população de Mato Grosso se interiorizava e crescia, motivado pelos inúmeros programas de desenvolvimento, novas áreas foram sendo incorporadas ao sistema produtivo e alterações significativas ocorreram no setor agrário, caracterizadas entre outras, pelo crescimento do número total de estabelecimentos rurais, diversificação das formas de utilização da terra, modernização do setor agropecuário, desaceleração no crescimento do número de pessoas ocupadas no setor, além é claro, do aumento significativo de áreas desmatadas e queimadas.

Nesse processo de interiorização e integração de novas áreas produtivas, a porção Norte mato-grossense foi a que mais teve seu território alterado e dado as novas funções. Assim, esse constitutivo gerou questionamentos sobre sua rápida ocupação, particularmente sobre as áreas florestais, é ainda mais preocupante ao analisar-se as modalidades dessa ocupação e constatar-se o predomínio absoluto da atividade pecuária sobre as demais, o que implica em derrubar a mata para substituí-la por pastagens.

Atualmente, o padrão produtivo no Estado de Mato Grosso está pautado e alicerçado as condições do mercado internacional, a exemplo dos preços da soja estar vinculados a Bolsa de Chicago, e sua produção nas tradings, que comanda o processo produtivo em todos os seus estágios, principalmente por este estarem atrelando aos financiamentos disponibilizados para os produtores.

## **Referências**

ANDRADE, M. C. de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7ª ed. Ver e aumentada – São Paulo: Cortez, 2005.

BRASIL, Censo Demográfico: dados distritais/**Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. RJ: IBGE, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2002.

MACHADO, Lia. A Fronteira Agrícola na Amazônia Brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro. IBGE. 1992.

MATO GROSSO. SEPLAN. Anuário Estatístico de Mato Grosso – 2005. Vol. 27./Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. –Cuiabá: SEPLAN: Central de Texto, 2005.

MORENO, G. Políticas e estratégias de ocupação. In: MORENO, G.; SOUZA-HIGA. T. C. C de. **Geografia de Mato Grosso: território, sociedade, ambiente**. Cuiabá: Entrelinhas, 2005.

PAIVA, R, M. et al. **Setor agrícola do Brasil**. Ed. Forense Universitária/ EDUSP. SP. 1979.

RIBEIRO, M. A. C. Amazônia: A Dimensão do urbano e a Qualidade Ambiental. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro. V.57. n 2. p. 41 –65. IBGE. 1998.

SOUZA-HIGA. T. C. C de. Aspectos da organização do espaço num trecho do Pantanal de Poconé - Mato Grosso. Dissertação de Mestrado. UNESP. Rio Claro. 1987.