

# **CENTRO-OESTE: DINÂMICA RECENTE E ESPACIALIDADE EM PERSPECTIVA**

Eduardo Nunes Guimarães  
Heládio José de Campos Leme\*

## **Resumo**

*Este trabalho aborda a evolução e a diferenciação espacial da estrutura produtiva do Centro-Oeste, destacando suas áreas mais dinâmicas e os núcleos urbanos de maior relevância, focalizados pelo prisma das diferenciações regionais e da complementaridade à economia paulista. Destaca sua heterogeneidade intra-regional e apresenta uma prospecção acerca dos possíveis impactos do programa Brasil em Ação na configuração territorial centroestina.*

Fortemente impactado pelas políticas de incentivo à modernização agrícola visando o aproveitamento racional do cerrado, o Centro-Oeste apresentou seu crescimento mais substancial nas décadas de 70 e 80, quando ali se implantam importantes empresas agro-industriais, tanto de capitais nacionais quanto internacionais. Este processo sucedeu e ao mesmo tempo esteve associado aos investimentos em infra-estrutura realizados pelo Estado, responsáveis pela modernização das vias de transporte, energia e telecomunicações e foi complementado pelos incentivos fiscais, crédito subsidiado e órgãos de apoio, sem os quais dificilmente o Centro-Oeste teria sido palco de pujantes transformações em curto espaço de tempo.

Esta região vem sendo caracterizada, nas duas últimas décadas, como uma economia baseada predominantemente na pecuária extensiva de corte, na pecuária extensiva de leite e na agricultura extensiva de alimentos básicos, acrescida de experiências isoladas de indústrias extrativas minerais e, mais recentemente, na produção intensiva de milho e soja. Sistemas produtivos responsáveis pela produção de matérias primas para a agroindústria e produtos de exportação - grãos, carnes e

minerais - e, neste sentido, desencadeadores do próprio processo de agroidustrialização regional, empreendido por unidades modernas e de alta produtividade, com representativos impactos a montante e a jusante. O resultado tem sido a transformação na base econômica primária do Centro-Oeste, impulsionada pelos “linkages” promovidos nos setores secundário e terciário regionais.

A expansão econômica foi acompanhada por grandes fluxos migratórios, como apontam os estudos demográficos, gerando taxas de crescimento populacional superiores às médias nacionais. Contudo, não se tratava de uma área até então desocupada, ou um grande vazio, como é suposto freqüentemente. Em função do legado histórico, dispunha de núcleos e experiências de vida urbanas importantes, ainda que dispersas, tipificando uma ocupação descontínua e sustentada por uma base econômica tradicional, subproduto característico da atividade mineratória originária. Embora o adensamento do Centro-Oeste não fosse significativo, a forma de ocupação pela pecuária extensiva e agricultura de subsistência, desdobradas da decadência mineratória, com seu regime de posse da terra e trabalhadores agregados, representava uma relação sócio-econômica com grande capacidade de resistência aos estímulos do mercado. Por essa razão, a análise da dinâmica recente do Centro-Oeste, necessita ser realizada à luz do processo histórico de ocupação sócio-econômica e da espacialização da infra-estrutura, caminho imprescindível para resgatar as particularidades da configuração espacial da produção e, conseqüentemente, de sua tessitura urbana.

Enquanto região fisiográfica, o Centro-Oeste, como um macro agregado político-administrativo, cumpre historicamente uma função geral complementar à economia do Sudeste e, por esse motivo, encontra-se, no seu conjunto, submetida aos determinantes histórico-estruturais da dinâmica econômica nacional e internacional. Entretanto, quando observada no plano interno, emerge no Centro-Oeste uma diversidade sócio-econômica inter-estadual e mesmo intra-estadual que conformam uma gama diversa de experiências e funções regionais e municipais, responsáveis por um processo heterogêneo de adensamento populacional, desenvolvimento das forças produtivas e de produção e acumulação de riquezas e capital. Neste sentido, apesar de vislumbrado como área de fronteira em expansão, as transformações recentes no Centro-Oeste devem ser pensadas como novas relações que acontecem sobre um longo processo de conformação territorial, no qual o sistema urbano e o conjunto de investimentos fixos no espaço são parâmetros, em alguns casos decisivos, para as

novas alternativas de localização da atividade econômica, e do crescimento populacional.

O papel desempenhado pelas principais políticas e programas voltados para esta região, demonstram que sua inserção econômica apresenta alguns rebatimentos simétricos e outros assimétricos em relação à dinâmica nacional, considerando-se as duas últimas décadas. No plano assimétrico, cabe assinalar que, enquanto a economia nacional passou por um ajuste recessivo na primeira metade dos anos 80 e uma desaceleração dos investimentos públicos a partir do desmonte do II PND (1976), no Centro-Oeste iniciava-se a fase de modernização da agropecuária comercial, sendo palco de elevadas taxas de crescimento econômico, do emprego e de incremento populacional.

Por outro lado, enquanto a infra-estrutura nas áreas de produção tradicionais envelheciam, no Centro-Oeste grande parte desta estava ainda em processo de concretização, dando um novo alento à competitividade regional. Neste sentido, quando a economia nacional se recupera entre 1984-1986, as taxas de expansão do Centro-Oeste são uma resposta firme aos estímulos do mercado.

A partir do final dos anos 80 a economia da região passa a estar mais atrelada às vicissitudes nacionais. Primeiro, porque as restrições financeiras e fiscais internas e externas conduziram aos cortes nos subsídios e abandono dos grandes programas públicos, relegando o espaço centroestino apenas à lógica do mercado. Com as mudanças na política econômica e, em particular, com a extinção da política unificada de preços mínimos e a indefinição da política de financiamento agrícola, várias áreas no Centro-Oeste foram afetadas e reduziram seu dinamismo ou mesmo apresentaram retração produtiva e expulsão populacional. Segundo, porque a fragil recuperação esboçada a partir da estabilização do Plano Real, sucedida por um grande ajuste recessivo e apesar da recente desvalorização cambial, ainda é insuficiente, dadas as restrições financeiras, para imprimir um novo dinamismo à economia e, em particular ao Centro-Oeste, face a ausência de ações que venham compensar as políticas e programas públicos executados no passado.

Como decorrência da inserção complementar do Centro-Oeste à economia paulista, a base econômica da região, marcada pelo processo de modernização da fronteira, teve uma característica central, qual seja, os produtores sempre estiveram subordinados às estratégias comerciais e ao poder de mercado dos grandes capitais agro-industriais.

O processo de absorção da produção *in natura* regional e de submissão do produtor à lógica das grandes empresas, associado à intensa mecanização e à pecuária extensiva, contribuiu para a precarização da capacidade regional de retenção da renda produzida e, conseqüentemente, para a diversificação das atividades produtivas nos núcleos urbanos do Centro-Oeste. Esse fenômeno tem provocado um descompasso entre o produto gerado e a capacidade regional de absorção populacional e geração de oportunidades sócio-econômicas, levando MULLER (1990:71) a concluir, numa avaliação dos efeitos dos programas para o Centro-Oeste, que *“as metas originais das políticas quase nunca foram atingidas. A ocupação dos cerrados foi afetada pelo POLOCENTRO, mas não como inicialmente se desejou. A política de terras públicas teve um impacto bem diferente do imaginado na sua concepção original. E a política de incentivos fiscais provocou especulação fundiária e não desenvolvimento agropecuário. Depois, foram gastos consideráveis recursos para atingir resultados, no mínimo, duvidosos. Na verdade, o efeito da maior parte das políticas examinadas foi o de transferir recursos e patrimônio a indivíduos e grupos influentes, com reduzidos impactos sobre o desenvolvimento econômico e sobre o aumento de bem estar da maioria da população da região.”*

Com base portanto na evolução sócio-econômica recente e nas particularidades de sua inserção na divisão territorial do trabalho brasileiro, as principais características do Centro-Oeste – considerada sua distribuição espacial - podem ser assim sumariadas:

O principal setor de ocupação vem sendo historicamente o setor primário, embora na última década tenha demonstrado uma certa incapacidade de geração de empregos, conforme o IBGE (Censos Agropecuários 1985 e 1995/6), chegando mesmo a sofrer retração absoluta no número de postos de trabalho em todos os estados e na maioria das mesorregiões. As duas únicas exceções, consideradas em termos de mesorregiões, ficam por conta do norte matogrossense que incorporou aproximadamente 40 mil novos empregos, e o centro norte de Mato Grosso do Sul (onde se localizam os municípios de Campo Grande e Coxim) que manteve seu patamar estável, agregando apenas cerca de mil novos postos de trabalho no setor. No norte matogrossense, os municípios de Sinop e Alta Floresta foram os que se destacaram no período, absorvendo tanto o impacto econômico como o populacional da ocupação da fronteira, o que reflete a incorporação recente dessa área pelos programas de colonização.

Em algumas mesorregiões em que o emprego no setor primário é mais representativo, reduziu-se drasticamente o emprego agropecuário, como é o caso do Norte Goiano (caiu de 84.949 para 49.190) e do leste goiano, que sedia a microrregião do Entorno de Brasília e onde o emprego caiu de 95.828 para 59.460 postos de trabalho. Também no centro-sul matogrossense, que sedia a capital do Estado e o município de Cáceres, o emprego agropecuário reduziu-se de 97.719 para 45.592. Já no sudoeste do Mato Grosso do Sul, segundo sub-sistema produtivo do estado, onde se localizam os municípios de Dourados, Ponta Porã e Naviraí, a retração foi de 132.484 para 96.649 postos de trabalho.

Considerando que a agropecuária é a principal atividade do Centro Oeste, foram identificados 3 sistemas produtivos diferenciados neste setor. O principal formado pela pecuária, cuja magnitude pode ser apreendida pela importância relativa do rebanho bovino e do valor da produção animal. O Estado de Mato Grosso foi o que apresentou maior expansão dessa atividade com predominância do rebanho de corte, embora o valor da produção animal de Goiás e de Mato Grosso do Sul suplantem o do referido estado. Apesar de sua expansão, trata-se de uma atividade caracteristicamente marcada pela concentração econômica, baixa ocupação de mão de obra e fracas repercussões para o dinamismo da economia urbana de seu entorno. Essa atividade está disseminada por todo o Centro-Oeste, embora mais concentrada nas mesos do Sul Goiano, Norte Matogrossense e de forma mais homogênea no Mato Grosso do Sul, que sediam os maiores rebanhos.

Um segundo sistema produtivo é a produção de commodities agrícolas, cuja maior expressão é a soja, principalmente nas regiões do Sul Goiano, Norte e Sudeste matogrossense, e Sudoeste do Mato Grosso do Sul. Este sistema é intensivo em mecanização e poupador de mão de obra, com representativos impactos no processamento e na comercialização, que podem desdobrar-se em estímulos de emprego e renda para os municípios de sua adjacência. Cabe destacar que as mesoregiões do sul goiano e sudoeste do Mato Grosso do Sul são as que apresentam os melhores índices de tecnificação e de produção agrícola e pecuária, com as maiores áreas de pastagens e de lavoura.

Terceiro sistema produtivo, as áreas de produção tradicional de alimentos básicos, principalmente no Noroeste e Norte goianos, foram as mais afetadas pelo desmonte dos programas oficiais de apoio à agricultura. Porangatu, por exemplo, principal município da área, que vinha desenvolvendo expressiva produção de

alimentos, voltada para o mercado interno e ancorada em cooperativas, hoje é citada como área em estagnação, em decorrência do esgotamento da lavoura e de sua substituição por áreas de pastagens.

O estado de Goiás é detentor da economia mais expressiva e diversificada do Centro-Oeste. Entretanto, apenas duas mesorregiões concentram a quase totalidade do produto estadual, o Centro e o Sul goianos. O Centro é o principal gerador de emprego e produção nos setores secundário e terciário, sobretudo no aglomerado de Goiânia e secundariamente no núcleo de Anápolis, que, juntos, acumulam a quase totalidade destas funções na mesorregião. O Sul goiano representa a área de maior desenvolvimento da agropecuária e do emprego primário (167.878 em 1996, segundo o Censo Agropecuário) e nele se situam os municípios de Rio Verde e Itumbiara, polarizados por Uberlândia.

Um último aspecto a ser realçado refere-se à baixa participação geral dos serviços no conjunto da região, evidenciando a sua complementaridade à economia do sudeste e a sua concentração em um número reduzido de municípios. A divisão territorial do trabalho impacta diretamente a funcionalidade dos núcleos urbanos do Centro Oeste, evidenciando a fragilidade dos núcleos intermediários e a forte centralidade dos núcleos principais – sobretudo as capitais. E as mudanças recentes na base produtiva regional reafirmam esse papel dos centros principais, que tiveram sua centralidade reforçada.

## ESTRUTURA URBANA E COMPLEMENTARIEDADE À ECONOMIA PAULISTA

O ponto de partida para compreender a espacialidade do Centro-Oeste é dado pela sua articulação com São Paulo, principal centro de referência da economia nacional, com forte influência sobre o desempenho econômico e o desenvolvimento de atividades complementares em áreas adjacentes, sobretudo nos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia.

Dada a complementaridade regional às funções sócio-econômicas desempenhadas pela Grande São Paulo e principais municípios do interior deste estado, de alguma forma ilustrado pelo mapa da área de atuação de São Paulo (IBGE/Regic), algumas peculiaridades podem ser observadas na espacialidade do Centro-Oeste.

Primeiro, que só se consolidaram os principais centros urbanos regionais que guardam uma distância significativa da polarização paulista. Ou seja, em um claro movimento dialético, ao mesmo tempo que a integração a São Paulo representa um estímulo ao desenvolvimento produtivo do Centro-Oeste, este somente se materializa espacialmente, sob a forma de núcleos regionais de expressão sócio-econômica, quando há uma certa distância física - relativizada pelo estado das artes - da influência direta do próprio município de São Paulo e dos núcleos intermediários paulistas, triangulinos e paranaenses. Caso exemplar é Campo Grande (MS), que, conforme MACHADO de OLIVEIRA (1993:133-36), tornou-se um centro tradicional de comércio de gado aproveitando-se da sua posição estratégica no ramal ferroviário implantado no início do século. O desdobramento dessa condição originária vantajosa, aliado à expansão rodoviária e ao crescimento do mercado interno, propiciou a gestação de uma acumulação de capital comercial, local e regional, e assim abriu espaço para Campo Grande transformar-se no principal pólo de ligação da expansão moderna da fronteira com os grandes centros, em particular São Paulo.

A partir deste relacionamento centralizador de São Paulo com o conjunto da economia pode-se estabelecer uma dupla característica. De um lado, constata-se que a consolidação dos principais núcleos regionais centroestinos está vinculada à histórica integração à economia paulista. De outro lado, no desenvolvimento particularmente fragmentado de um pequeno número de núcleos regionais, despontam poucos núcleos de maior porte, que concentram a população e a quase totalidade das principais funções urbanas, circundados por um conjunto de estruturas urbanas que pouco expressam a base produtiva do seu entorno.

Em segundo lugar, observa-se que as áreas delimitadas pelas mesorregiões do Leste do Mato Grosso do Sul e do Sul Goiano, apesar de um grande avanço na produção agropecuária e da maior proximidade de São Paulo, não foram objeto de adensamento populacional expressivo, constituindo uma malha urbana esparsa e pouco representativa. Pode-se elencar quatro prováveis fatores explicativos dessa peculiaridade: a) a não ocupação pretérita da área com atividades mineratórias, importantes para a sedimentação de vários pontos de ocupação populacional no Centro-Oeste. b) a ausência de projetos especiais de colonização dirigida, reconhecidamente responsáveis pelo adensamento de algumas áreas ao longo dos eixos rodoviários que cortam a região; c) a polarização exercida pelos núcleos

urbanos de São Paulo e do Triângulo Mineiro, atraindo população e renda produzida nessa área; e, por fim, d) a própria forma de ocupação produtiva, com predomínio da pecuária extensiva e da monocultura intensiva, tipicamente concentradoras de renda, pouco empregadoras de mão de obra e causadoras de deslocamento das atividades primárias tradicionais de pequena escala e baixa produtividade.

Em terceiro lugar, é possível perceber que as áreas mais adensadas do Centro-Oeste encontram-se ao longo das principais vias de integração comercial com o Sudeste, notadamente nos pontos que guardam uma certa equidistância da polarização direta dos núcleos urbanos do Centro-Sul, com destaque para aqueles que passaram pela experiência mineradora ou abrigaram programas de colonização. Essas áreas situam-se nos entornos de Dourados e Campo Grande, em Mato Grosso do Sul; ao longo da BR 364, principalmente em Rondônia e nos entornos de Rondonópolis, Cuiabá e Cáceres, em Mato Grosso.

Já nos novos núcleos urbanos do norte mato-grossense, apesar do crescimento rápido os últimos anos, a população ainda é escassa e distribuída em poucas cidades (Colíder, Juína, Sorriso, Alta Floresta e Sinop). Fruto de projetos de colonização predominantemente privados, com migrantes em sua maioria provenientes do Sul e Sudeste, esses municípios devem as altas taxas de crescimento populacional à localização estratégica na área de influência da BR-163 e MTs 319 e 220 de acesso a Rondônia. Trata-se de uma área de baixa ocupação geral, na qual subsistem grandes extensões de terras devolutas, carente de infra-estrutura, inclusive energética, e reservas indígenas que vêm sendo prejudicadas pela ocupação desenfreada. O setor secundário é dominado pela atividade madeireira, fortemente predatória, realizada por centenas de serrarias de baixo nível técnico espalhadas pelo território. Dadas as grandes distâncias dos principais centros polarizadores, essas cidades conformam um sub-sistema econômico, embora de pouca expressividade, em que Alta Floresta e Sinop sobressaem como centros com funções terciárias mais ampliadas.

Complementando o papel de centralidade de São Paulo, a integração Sudeste-Centro-Oeste fica subordinada às áreas de atuação dos principais núcleos intermediários, nas franjas da região e historicamente melhor aparelhados infra-estruturalmente. A influência do Triângulo Mineiro, com centralidade em Uberlândia, denota um estratégico poder de absorção dos estímulos da economia paulista e grande capacidade de irradiar sua área de influência no sentido do sudoeste goiano e leste dos dois Mato Grossos. No mesmo sentido da influência triangulina e guardadas as



peculiaridades, São José do Rio Preto, Presidente Prudente, e particularmente Londrina, também constituem áreas de influência que adentram o território centroestino, embora, diferentemente de Uberlândia, esta influência esteja mais circunscrita a Mato Grosso do Sul. Cabe lembrar que na colonização de Mato Grosso do Sul, assim como na de Mato Grosso, houve uma importante participação de colonos do Sul, sobretudo de paranaenses.

As duas maiores cidades-sedes dos aglomerados de Brasília e Goiânia são as de maiores expressão regional. A importância de Goiânia está relacionada ao seu papel sócio-econômico regional, enquanto Brasília à sua função político-administrativa nacional. Diferentemente da vizinha Goiânia, Brasília ainda não consolidou uma função econômica com características polarizadoras, haja vista sua precária base econômica primária e secundária. Trata-se de um caso peculiar de município com concentração de funções administrativas, que recebe uma grande transferência de recursos fiscais e, por isso mesmo, desempenha uma função terciária superdimensionada. À revelia da inserção sócio-econômica centroestina, a capital federal não apresenta uma dinâmica econômica assentada na complementaridade à economia do Sudeste. Na verdade, pode-se dizer que o crescimento do núcleo de Brasília ocorreu de dentro para fora, tendo como força propulsora a transferência de recursos públicos. Dado o grande volume de renda movimentada e o expressivo mercado consumidor, o Distrito Federal exerce uma forte atração de fluxos populacionais e provoca, dada a potencialidade de sua demanda, estímulos produtivos para seu entorno.

Apesar dessa característica originária de enclave administrativo, à medida que o Distrito Federal se adensa e seu mercado se fortalece, a acumulação regional de capitais é favorecida e se projeta para fora do seu território, abrindo possibilidades efetivas de uma inserção mais estreita na economia nacional.

Em virtude da inexistência de outros núcleos de maior expressividade no território goiano e no estado de Tocantins, Goiânia surge como o grande centro de referência regional, em particular ao longo dos eixos das principais rodovias. No sentido norte, a construção da BR-153 foi fundamental para projetar a influência de Goiânia para o conjunto do território tocantinense. Entretanto, a abertura de um novo eixo rodoviário ligando Gurupi (TO) a Barreiras, no sudoeste da Bahia, vem possibilitar a integração direta de Tocantins com a capital baiana, via BR 242. No mesmo sentido, a recente ligação asfáltica entre Gurupi e Brasília tende a enfraquecer

a projeção do núcleo goiano em território tocantinense e a fortalecer Gurupi e Brasília como entroncamentos de intermediação estratégicos.

## II NOVAS ESPACIALIDADES OU AGRAVAMENTO DAS DISPARIDADES INTRA-REGIONAIS?

O processo de abertura da economia, empreendido nos anos 90, provocou fortes alterações na dimensão espacial do desenvolvimento, promovendo uma ruptura da lógica interna que presidiu o período anterior, assentada, como foi visto, na complementaridade do conjunto da economia nacional à economia paulista, que fazia convergir os fluxos econômicos na direção do sudeste com epicentro em São Paulo. Com a abertura, surgem novas alternativas de articulação econômica regional, possibilitando aos distintos sistemas produtivos internos uma ligação direta com o exterior e enfraquecendo, portanto, a unilateralidade da amarração territorial presidida pela lógica anterior de estruturação do mercado interno.

Além dos efeitos centrípetos causados pelo processo de globalização e pela redução da capacidade de coordenação do Estado nacional - problemas, por si sós, altamente preocupantes em um país de dimensões continentais e imensas disparidades regionais - a adoção de políticas de abertura comercial, em um contexto de inexistência de planejamento, tende a produzir impactos regionais bastante diferenciados, até mesmo afetando o equilíbrio federativo. Como afirma Pacheco (1998):

*“um exame da dinâmica regional recente mostra que nos últimos anos já estavam em curso processos que não mais se referiam meramente à constituição do mercado interno e à montagem de uma estrutura produtiva integrada, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-regional e que, em conjunto com os incentivos regionais, patrocinaavam o crescimento solidário das diversas regiões brasileiras. Na verdade, as transformações da economia internacional e as opções de política econômica interna, especialmente a partir da abertura comercial dos anos 90, estão definindo um cenário distinto para a problemática regional brasileira: as implicações - fortemente diferenciadas por região - de uma dinâmica de acumulação de economia aberta, frente a um quadro de intensa globalização”.*

Diante dessa realidade, cabe indagar sobre suas implicações para o Centro-Oeste e as perspectivas que se abrem, nesse novo cenário, para a região como um

tudo e para alguns de seus sistemas produtivos, em particular, sobretudo no que diz respeito às novas funções que poderão vir a ser cumpridas, tanto no plano da integração com o exterior (especialmente com o Mercosul), quanto no plano interno, em termos de geração de excedentes e retenção populacional.

Em termos espaciais, pode-se dizer que o resultado do processo em curso nos últimos anos consolidou as áreas mais dinâmicas e capitalizadas, onde a atividade produtiva privada foi mais beneficiada, tanto pela fertilidade natural dos solos, como pelas políticas de aproveitamento dos cerrados. Aí foram conquistados expressivos diferenciais de produtividade, firmando-as como áreas modernas de produção de *commodities*, com crescente inserção no mercado internacional, como é o caso emblemático das zonas produtoras de soja. Por outro lado, esse processo fez ressaltar a heterogeneidade interna da região, acentuando os desequilíbrios existentes e praticamente condenando à própria sorte as áreas deprimidas, à medida que o Estado foi levado a abrir mão de sua capacidade reguladora sobre as forças de mercado, e, portanto, de atuar no sentido da correção das desigualdades.

Do ponto de vista ambiental, os efeitos sobre o ecossistema dos cerrados são sensíveis e preocupantes, principalmente pela contaminação química das águas, o empobrecimento genético e a erosão. Os sucessivos investimentos em insumos químicos para aumento da produtividade e adequação dos solos do cerrado à produção mecanizada - economicamente compensados, face ao baixo preço das terras - foram fundamentais para a enorme competitividade obtida pelas modernas áreas de cultivo agrícola regional. O custo ambiental, entretanto, ainda está por ser avaliado, posto que os estudos existentes são poucos, pontuais e ainda não conclusivos. Como a ocupação é olhada exclusivamente do ponto de vista dos ganhos de produtividade, pouco se atentou para os custos implícitos dessa acumulação privada sobre a deterioração do meio ambiente.

É nessa perspectiva de agravamento das heterogeneidades inter e intra-regionais, de novos papéis reservados aos sistemas produtivos e necessária incorporação da problemática ambiental, que devem ser analisados os novos investimentos, públicos e privados, programados para o Centro-Oeste. Em particular o conjunto de investimentos consubstanciados no Programa Brasil em Ação, que, pela dimensão e objetivos anunciados, merecem observação mais detalhada e um esforço de prospecção que busque captar seus impactos futuros na espacialidade do Centro-Oeste. Importa ressaltar que a análise que se segue possui caráter mais especulativo -

no sentido de apontar para a necessidade de investigação e estudos futuros - do que conteúdo conclusivo.

O ponto de partida para essa *démarche* deve ter como referência a base infra-estrutural sob a qual se consolidou a inserção produtiva dessa região, que, como foi demonstrado, teve como característica principal a direção definida pelo traçado das rodovias e pela dimensão fracionada do transporte de cargas. O modal rodoviário, por prescindir de escala concentradas, permite o desenvolvimento de atividades produtivas pulverizadas no espaço. Com isso, os desdobramentos do movimento autônomo dos agentes econômicos geraram uma configuração espacial cujos resultados foram a consolidação de poucos e bem diferenciados pontos de concentração dos fluxos econômicos, privilegiando os entroncamentos rodoviários, os diferenciais de tributação e isenção (formal e informal), a integração com São Paulo e outras características mais específicas.

O programa governamental Brasil em Ação abarca uma série de investimentos em infra-estrutura, definidos em função de sua capacidade de reduzir custos de produção e comercialização, com vistas a estimular novas oportunidades de inversões privadas, através da consolidação de grandes eixos de integração, reforçando os elos entre as áreas de maior dinamismo. Ou seja, tal como definidos no Programa, os eixos buscam responder aos fluxos de bens e serviços já delineados pela atividade produtiva, e a intervenção do poder público resume-se a remover obstáculos e a abrir novos horizontes à acumulação privada.

Do conjunto de intervenções previstas pelo Programa para todo o território brasileiro, várias afetam diretamente a região Centro-Oeste, em sua maioria voltados para a infra-estrutura de transportes. Dentre os projetos de maior importância podemos citar:

1) A recuperação da BR 364/163, através da restauração de cerca de 700 km, nos estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, melhorando as condições de tráfego desse que é o principal eixo rodoviário do Centro-Oeste.

2) A Hidrovia Tocantins-Araguaia e a recuperação da BR 153, que, juntamente com a ferrovia Norte-Sul, devem compor um corredor inter-modal com vistas a favorecer a produção de grãos em parte do Centro-Oeste e no estado do Maranhão, com saída para o Atlântico.

3) A Ferronorte, que objetiva o estabelecimento de um sistema ferroviário de transporte de carga e engloba a construção, exploração e conservação das estradas de

ferro ligando as cidades de Porto Velho, Santarém (PA) e Cuiabá a Aparecida do Taboado, em Mato Grosso do Sul, unindo seus trilhos à malha ferroviária paulista através da ponte rodo-ferroviária sobre o rio Paraná, na divisa de São Paulo com Mato Grosso do Sul, recentemente inaugurada.

4) A Hidrovia do Madeira, visando assegurar navegabilidade permanente de comboios de grande porte (até 6.000 t) no Rio Madeira, entre Porto Velho e Itacotiara (AM), integrando ao Rio Amazonas os sistemas rodoviários dos Estados de Mato Grosso, Rondônia, Acre e Amazonas, para baratear o escoamento de grãos de Mato Grosso e Rondônia na direção do eixo Norte. Esse sistema hidroviário, já em operação, deverá ser complementado pela navegação do Rio Teles-Pires, interligando o Norte de Mato Grosso a Santarém (PA).

5) A ampliação e o término das obras da Hidrovia Tietê-Paraná, aumentando o suporte da infra-estrutura física para o Sul, com a conexão dessa hidrovia com a BR 364. A partir de São Simão, o Centro-Oeste conecta-se com a hidrovia, com mais de mil quilômetros navegáveis entre São Paulo, Mato Grosso do Sul e Goiás.

6) A construção do ramal ferroviário ligando o Distrito Federal a Unaí e Pirapora, na sub-região noroeste de Minas Gerais, e a modernização da ferrovia Pirapora-Belo Horizonte-Vitória, propiciando uma alternativa de escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste, favorecendo a integração de Goiás e Tocantins à região Sudeste, através da malha ferroviária.

7) A Hidrovia do Paraguai, navegável numa extensão de cerca de 2.260 km, entre Cáceres (MT) e a foz do rio do mesmo nome, em território uruguaio, para a qual o projeto governamental prevê serviços regulares de dragagem, manutenção, desobstrução e sinalização.

8) Na área de energia o Centro-Oeste está contemplado no Programa Brasil em Ação com a construção de um ramal do gasoduto Brasil-Bolívia, que tem traçado previsto para atravessar o Estado de Goiás, através da cidade de Serranópolis, em direção a Jataí. Acoplado a esse projeto, está projetada a implantação de duas usinas termelétricas de 200 MW nas cidades de Goiânia e Brasília, utilizando o gás boliviano. Outro projeto na área de energia é o aproveitamento do gás natural de Urucu e Juruá, na bacia do Solimões, em Mato Grosso do Sul, que deverá aumentar o abastecimento energético de Porto Velho. Para atender Cuiabá, está em construção a usina hidroelétrica do Rio Manso com capacidade projetada de 210 MW, visando solucionar o estrangulamento energético da capital mato-grossense.

Dentre os empreendimentos infra-estruturais enumerados, pode-se afirmar que a hidrovia do Madeira, com a construção do terminal flutuante de embarcação de grãos para o rio Amazonas e a Ferronorte, já parcialmente executada, trará as mudanças mais significativas na infra-estrutura do Centro-Oeste. A hidrovia, porque altera o fluxo de transporte de grãos da Chapada dos Parecis, nos estados de Mato Grosso e Rondônia, abrindo uma nova rota de escoamento da produção para exportação. Antes baseado exclusivamente no modal rodoviário, a única alternativa de escoamento era a rodovia BR 364, cruzando mais de 2 mil km em direção aos portos do Sudeste. Com a hidrovia, o novo caminho da soja percorre a região das fazendas na Chapada dos Parecis, segue de Sapezal (MT) pela BR 364 até Porto Velho, onde os grãos são embarcados em balsas, que percorrem o Rio Madeira até o Amazonas. No porto de Itacoatiara a soja é transferida para navios graneleiros e transportada para o exterior. O caminho inverso é percorrido pelos fertilizantes, cujo preço, com a redução das distâncias e custos de transportes, diminuiu em até US\$ 40/t (Jornal Folha de São Paulo, 12.5.98). Como dado concreto desse empreendimento, pode-se citar o porto graneleiro de Itacoatiara, que iniciou suas operações em março de 1.997, exportando 300 mil toneladas de soja nesse mesmo ano. O empreendimento é administrado pelo grupo Maggi, o maior produtor nacional de soja e também proprietário da empresa de navegação que opera a hidrovia.

Assim, mais do que uma nova estratégia de escoamento de produtos e de oportunidades de investimento, a importância desse projeto reside na inversão dos fluxos que promove, com potencial para transformar a capital de Rondônia no centro polarizador de uma área que abrange os estados do Acre, Rondônia e a porção noroeste de Mato Grosso. Ou seja, situado no extremo norte da interligação de Rondônia com São Paulo, Porto Velho pode vir a assumir um papel catalisador da produção do norte centroestino, centralizando diretamente o intercâmbio com o mercado externo.

A Ferronorte, por sua vez, percorrerá todo o Eixo Oeste, estimulando a produção de soja, que, pelas estimativas oficiais, deverá passar de 6 para 10 milhões de toneladas apenas no raio de 400 km entre Alto Taquari (MT) e Aparecida do Taboado (MS), área de solos férteis. Essa ferrovia deve aumentar a atratividade do Mato Grosso do Sul, sobretudo se considerarmos que, além da articulação ferroviária com São Paulo, ela abre também a alternativa de escoamento da produção através da hidrovia Tietê Paraná. Embora tenda a reforçar os nexos com a economia paulista e

a polarização de São Paulo sobre o território sul-mato-grossense - em especial da cidade de São José do Rio Preto - alguns impactos deverão ocorrer na porção nordeste do território de Mato Grosso do Sul, com a possível implantação de centros de armazenagem e ativação do comércio atacadista nas cidades de influência da ferrovia.

Na verdade, a área onde está sendo construída a Ferronorte poderá ser objeto de expressivas transformações na logística dos fluxos. É que, juntamente com a ferrovia, dois novos projetos poderão vir a beneficiar o transporte de mercadorias e a integração nacional e internacional dessa que é a área de fronteira mais bem localizada em relação aos centros de consumo interno e aos principais portos de exportação. Trata-se da já mencionada hidrovia do Paraná-Tietê e da recuperação da BR 364, com sua pavimentação no trecho mineiro, ligando Frutal a São Simão. A importância dessas novas alternativas de interligação, individualmente ou de forma integrada, reside na alteração das áreas de influência que historicamente polarizaram a atividade produtiva dessa área, que abrange desde o pontal do Triângulo Mineiro, incluindo o sudoeste de Goiás e nordeste do Mato Grosso do Sul, até o sudeste de Mato Grosso. Ainda não está claro onde haverá capitalização das novas alternativas, pois essa área se constituiu historicamente como um campo de forças sem nucleação interna e os novos investimentos do Estado não objetivaram, e nem levaram em consideração, o desenvolvimento de pontos (ou núcleos) regionais específicos. Pela logística presumida dos novos fluxos, há indícios de um possível fortalecimento da posição estratégica de São José do Rio Preto; por outro lado, também há grande possibilidade de perda de influência dos núcleos de Campo Grande e Três Lagoas (MS), Rondonópolis (MT) e Uberlândia (MG).

A hidrovia Tietê-Paraná, hoje com 18 terminais de cargas, poderá vir a se constituir em uma das principais rotas do Centro-Oeste em direção ao Mercosul, principalmente se levadas em conta suas potencialidades logísticas e as condições favoráveis de articulação a outros modais de transporte. Ademais, o asfaltamento da tradicional BR 364 até a divisa de Minas Gerais com São Paulo, ao melhorar o fluxo do sudoeste goiano com a economia paulista, poderá potencializar a diversificação de investimentos nessa sub-região.

A construção do ramal ferroviário Unaí-Pirapora, e sua extensão posterior até Brasília, também deverá favorecer a comercialização da produção regional, tanto no sentido do mercado externo, à medida que sua articulação à malha ferroviária mineira propicia maior aproximação do porto de Vitória, como na direção da capital federal. E

não só para a entrada de produtos importados para o grande mercado consumidor que é Brasília, como para o escoamento da produção da microrregião de seu entorno, bastante significativa. Com isso, vislumbra-se uma possibilidade de fortalecimento do Distrito Federal e seu entorno goiano, enquanto áreas com real poder de integração aos mercados, tendo como possível desdobramento a ampliação do potencial de diversificação produtiva, antes assentado nas atividades terciárias.

Na matriz energética, a construção do Gasoduto trará atratividade para unidades produtivas estabelecidas ao longo de seu traçado, favorecidas pelo baixo preço do combustível. Trata-se de um diferencial que, somado aos incentivos fiscais ofertados pelo governo estadual, torna-se um fator de estímulo relevante aos empreendimentos privados.

Assim, a constituição de novas alternativas e a redução dos custos de escoamento da produção abrem possibilidades potenciais de atração de investimentos privados e de expansão de pólos regionais: Porto Velho poderá transformar-se em centro de processamento e escoamento da produção de Rondônia e Mato Grosso, invertendo o fluxo tradicional historicamente estruturado na direção do sudeste; o pólo de Cáceres poderá transformar-se em porta de saída estratégica dos produtos do sudoeste mato-grossense para o Mercosul, tendo ali sido criada uma zona especial livre de tributos de exportação; o pólo do Alto Taquari, como ponto terminal da Ferronorte, com potencial de acesso, tanto à economia do sudeste, através do porto de Santos, quanto ao Mercosul, pela hidrovia do Paraná.

Não há dúvida de que a existência de vias mais eficientes de escoamento e abastecimento, baseadas em maior multi-modalidade nos transportes, abre perspectivas de novos empreendimentos agropecuários e novos caminhos de integração entre o extremo norte, a área central e o Sul-Sudeste do território brasileiro, bem como de integração continental com o Mercosul, com resultados consensualmente considerados positivos.

Contudo, de outro lado, a lógica que subjaz ao programa governamental tende a reforçar a seletividade espacial, à medida que os projetos que o compõem buscam favorecer interesses privados localizados e específicos. Prevalece, portanto, não mais a concepção de desenvolvimento regional - baseada no planejamento da infraestrutura de suporte à consolidação de alguns pólos previamente selecionados, visando promover a integração regional - mas a idéia de "eixos estruturantes", definidos pela racionalidade do investimento, sem que sejam consideradas suas



articulações e desdobramentos intra-regionais. Daí seu caráter seletivo e a tendência a se concentrar em áreas mais dinâmicas e já integradas.

Nesse sentido, deve ser visto com cautela o abandono da concepção de desenvolvimento regional pelo atual governo, na medida em que a desatenção para com o fomento de núcleos regionais subordina o abrandamento das heterogeneidades regionais tão somente aos imperativos das oportunidades de investimento. Como os capitais privados investirão preferencialmente nas áreas em que as vantagens auferidas pelos investimentos em suporte de infra-estrutura propiciem redução dos custos de produção e comercialização, esse movimento acaba por promover a desolidarização econômica interna de cada espaço nacional.

Outro aspecto a ser considerado é que, embora os novos sistema de transporte hidroviário e ferroviário devam reduzir custos operacionais, a estrutura do sistema tributário brasileiro e a debilidade do aparato fiscalizatório do Estado - que favorece a informalidade e a sonegação no registro dos fluxos econômicos, especialmente pelo modal rodoviário - tendem a minimizar os impactos e a importância da multi-modalidade. A razão é que a necessidade de registro das cargas nos sistemas ferroviário e hidroviário dificulta a informalidade e as práticas de sonegação tributária, o que pode resultar em competição espúria entre os modais e a sub-utilização das novas infra-estruturas consideradas mais eficientes.

Dessa forma, num cenário de concentração territorial e seletiva da atividade econômica, pouco se pode esperar em termos do equacionamento das áreas estagnadas ou deprimidas, que ficarão à margem do processo, sobretudo se for considerada a fragilização dos organismos regionais de planejamento e o drástico estreitamento do espaço para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento.

### III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dinamismo produtivo da economia do Centro-Oeste nas três últimas décadas não foi capaz, pelas características aqui analisadas, de consolidar um desenvolvimento urbano regional, posto que gerou concentração de população e retenção parcial da renda em poucos sub-sistemas regionais, ratificando a divisão territorial do trabalho pretérita. Apenas a atividade agropecuária encontra-se melhor distribuída no espaço regional e, mesmo assim, não vem sendo capaz de proporcionar uma distribuição espacial da renda menos concentrada, dado o

predomínio da pecuária e das monoculturas intensivas. Neste contexto, foi observado que a agropecuária perdeu capacidade de geração de empregos diretos a partir da segunda metade da década de 80. Nos três estados houve redução do pessoal ocupado a partir de 1985, como decorrência do avanço das frentes de agricultura intensiva e, de forma mais decisiva, com o avanço da pecuária. Ou seja, o grande setor de ocupação no Centro-Oeste, que chegou a responder por 90% do emprego total de algumas mesorregiões, em 1985, perdeu sua capacidade de absorção.

Predomina no Centro-Oeste uma concentração de população e das atividades secundárias e terciárias em poucos núcleos urbanos. A receita do terciário é proporcionalmente menor nas mesorregiões que não possuem núcleos representativos e são polarizadas pelos quatro principais aglomerados urbanos do Centro-Oeste (Brasília, Goiânia, Cuiabá e Campo Grande), ou por núcleos paulistas, mineiros ou paranaenses. A transformação industrial é relevante apenas em poucos núcleos, seja pela centralidade das suas funções urbanas, seja, em casos específicos, pelo peso de alguns empreendimentos isolados de agroindustrialização, extração mineral (Corumbá) ou beneficiamento de madeira, como no caso, já citado, de Sinop e Alta Floresta.

O que o estudo constata é que esses núcleos - localizados historicamente nos principais eixos rodo-ferroviários de integração ao Sudeste - foram fortalecidos em seus papéis regionais na medida em que, simultaneamente, condicionaram espacialmente as frentes modernas e delas apropriaram os efeitos dinâmicos, acentuando a participação e a abrangência dos centros polarizadores no conjunto da rede urbana.

Em síntese, o adensamento da rede urbana que se verificou no período recente, ocorreu de forma concentrada nas cidades de maior porte, reforçando o sistema já desenhado anteriormente. A modernização agropecuária, responsável pelo salto produtivo e pelas grandes transformações na base produtiva do Centro-Oeste, não foi suficiente para alterar, de forma substantiva, o referido sistema urbano da região. Apenas modificou-o na margem, com a formação de sub-sistemas em áreas de ocupação recente, como é o caso do norte mato-grossense, embora com enormes precariedades e deficiências nas atividades urbanas, sem falar da predação indiscriminada do meio ambiente.

Embora a infra-estrutura implantada e a expansão populacional tenham dado ensejo à transformação das estruturas produtivas e à ampliação da circulação de

mercadorias, diversificando os setores produtivos dos núcleos urbanos estrategicamente posicionados como entrepostos comerciais, a base econômica do Centro-Oeste continua sendo a agropecuária. Mas o dinamismo das suas principais cidades, excluindo Brasília, não advém diretamente do potencial produtivo primário e sim das suas posições estratégicas em relação ao sudeste, que possibilita a concentração das atividades terciárias e, em alguns casos, a própria diversificação produtiva. E apesar da construção da capital federal ter sido fundamental para justificar os melhoramentos na infra-estrutura da região, é o núcleo de Goiânia, e não o de Brasília, que melhor se posiciona na função de pólo regional.

Face a tantos desafios, resta indagar se ainda é possível projetar para o futuro o atual modelo de ocupação agropecuário do Centro-Oeste e seus resultados, em produção e produtividade, tendo em vista que sua implementação dependeu de forte apoio de recursos e do aparato público. Transcorridos vinte e cinco anos de pastagens plantadas, estima-se que venha ocorrendo exaustão e degradação dos solos, causando redução na produtividade dos rebanhos, com sinais de desertificação e consequente entropia do ecossistema e proliferação de pragas. Estes custos estarão sendo imputados ao processo produtivo numa fase de créditos caros e reduzidos, que impõem desafios ao sistema tradicional de bovinocultura de corte.

Em suma, todas essas considerações apontam a fragilização da sustentabilidade da base econômica do Centro-Oeste, o reforço da concentração populacional e econômica em torno de poucos aglomerados urbanos, bem como para a insuficiência de oportunidades de emprego e de oferta de bens e serviços no conjunto da região. Além do mais, o abandono da concepção de pólos de desenvolvimento em prol dos “eixos estruturantes” expressos no Programa Brasil em Ação, traz consigo o aprofundamento das heterogeneidades, posto que as ações governamentais acabam subordinadas à lógica dos investimentos privados, privilegiando portanto os eixos mais consolidados e condenando as áreas sem dinamismo à sua própria sorte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL (1997). MPO/Secretaria Especial de Políticas Regionais. Bases para um Programa de Desenvolvimento Integrado. Região Centro-Oeste (Ações do Governo Federal no Centro-Oeste).

- Brasília, Ed. Universa, Univ. Católica de Brasília.
- CANO, Wilson (1985) - "Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil" (1930-1970).  
Campinas, Global Editora.
- CASTRO, Ana Célia & FONSECA, Maria da Graça D.(1995) - "A Dinâmica Agro-Industrial do  
Centro-Oeste". Brasília, IPEA.
- CARNEIRO, Marília Carvalho, "Regiões de Influência das Cidades: Rede de Lugares Centrais e Áreas  
de Atuação das Cidades Brasileiras". IBGE, Departamento de Geografia, 1998 (ano base 1993).
- CUNHA, José Marcos. "Os Movimentos Migratórios no Centro Oeste na Década de 80". Anais do I  
Encontro de Demografia da região Centro-Oeste. CODEPLAN, junho de 1997.
- ESTEVAM, Luis Antonio - "O Tempo da Transformação: Estrutura e Dinâmica na Formação  
Econômica de Goiás". Campinas, tese de doutoramento apresentada ao IE/UNICAMP, 1997.
- GALINDO, O. e DUARTE, R. (1998) - "Infra-Estrutura Econômica: um Desafio à Consolidação da  
Grande Fronteira do Brasil". Brasília, IPEA, Trabalhos para Discussão n. 77/98.
- IBGE – Região de Influência das Cidades (REGIC), Rio de Janeiro, 1993. (Não publicado)
- IBGE- Censos Agropecuários – 1985 e 1996
- MACHADO DE OLIVEIRA, Tito Carlos (1993) - "Agroindústria e Reprodução do Espaço: O Caso  
no Mato Grosso do Sul". São Paulo, FFLCH/USP, Tese de Doutorado.
- MUELLER, Charles C. (1990) - "Políticas Governamentais e Expansão Recente da Agropecuária no  
Centro-Oeste". Brasília, PPP, IPEA.
- PACHECO, Carlos A. (1997) - "Novos Padrões de Localização Industrial?: Tendências Recentes dos  
Indicadores da Produção e do Investimento Industrial". Campinas, NESUR/UNICAMP, mimeo.
- SHIKI, Shigeo "Sistema Agroalimentar nos Cerrados Brasileiros: Caminhando para o Caos?".  
Uberlândia: Edufu, 1997.