

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

A ESTRUTURAÇÃO FÍSICA E INSTITUCIONAL DO TERRITÓRIO MATO-GROSSENSE: BREVE
DISCUSSÃO SOBRE OS MUNICÍPIOS

Doriane Azevedo (FAU-USP)

A Estruturação Física e Institucional do Território Mato-grossense: Breve Discussão sobre os Municípios

ST 2 – Rede Urbana e estrutura territorial

RESUMO

O processo de urbanização verificado nas regiões de fronteira econômica brasileira, a partir de 1970, baseava-se na expansão e consolidação de centros regionais e locais que, por investimentos do Estado, cresciam e concentravam as condições para a expansão desta fronteira, além da intensa reprodução de núcleos dispersos pelo território. A importância dos núcleos urbanos, conforme discussão proposta por Bertha Becker, liga-se ao papel que desempenhavam na consolidação do processo de ocupação das frentes pioneiras, pois funcionavam como base logística, ordenador territorial na fronteira e contribuía com a rápida organização da rede urbana. Em sua maioria, esses núcleos urbanos tornaram-se sede de municípios, contribuindo com o intenso processo de estruturação físico-institucional do estado. Enfrentam as mais variadas questões sócioambientais e devem atender as solicitações do processo de urbanização que ocorre em seus territórios. Assim, nosso trabalho se propõe a estudar quais as principais razões que levaram a intensificar o processo de emancipação municipal mato-grossense, reestruturando o território, bem como as condições financeira, política e administrativa que estes municípios apresentam para a formulação de suas políticas públicas.

A Estruturação Física e Institucional do Território Mato-grossense: Breve Discussão sobre os Municípios

A história de Mato Grosso foi marcada pelas intervenções políticas e econômicas desde o período do Brasil Colônia que, na época, imprimiu um planejamento centralizador a partir de sua Política Urbanizadora. Surgiram as primeiras configurações espaciais a nível regional, uma rede de poucos núcleos urbanos, capitaneados por Cuiabá, que desempenhava importante papel no contexto da rede urbana internacional, situação preservada até os primeiros anos da república.

A intensificação do modo de produção capitalista, associado à implantação de infra-estruturas de transporte, no período republicano, resultou na ocupação desigual das regiões de Mato Grosso. As primeiras configurações espaciais se mantiveram, mas foram acrescidas novas características: a criação de núcleos urbanos na porção sul e a nítida polarização do espaço mato-grossense entre Cuiabá (norte) e Campo Grande (Sul), configuração que se manteve até o final da década de 1960, quando o processo de urbanização foi intensificado na região Centro-Oeste, a partir das políticas desenvolvimentistas do Governo Central e a implementação das ações de planejamento da Superintendência de Desenvolvimento Regional (SUDECO)ⁱ.

O planejamento implantado pela SUDECO não se pautou pelo alento inovador esperado, ao contrário, auxiliou no descrédito da própria ação de planejamento ao se submeter ao caráter centralizador e autoritário das políticas do governo federal. Entretanto, não se nega que, em grande parte, os objetivos foram alcançados: a integração de uma fronteira (econômica) e colonização de uma área que, ainda, apresenta uma das mais baixas densidades populacionais do País, demonstrando que a estrutura produtiva regional pode ter sua exploração intensificada, o que evidencia o seu caráter de espaço em transformação. Outro ponto é a própria estruturação física e institucional que continua em curso, observada tanto na definição das fronteiras externas (como a divisão do estado em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que ocorreu entre 1977 e 1979, entre outros projetos de lei para novas divisões do estado em tramitação no Congresso Nacional), quanto internas, verificada nas inúmeras emancipações municipais, processo ainda em curso.

Após trinta anos de um intenso processo de integração econômica do território mato-grossense ao nacional, o que vemos é a intensificação do modo de produção capitalista, com base no desenvolvimento da agricultura mecanizada de maneira desigual pelo território mato-

grossense. Neste contexto, novas e tradicionais configurações espaciais se apresentam ao nível regional - tanto urbanoⁱⁱ quanto ruralⁱⁱⁱ. Na economia, as políticas pautam-se nos princípios do agronegócio e se destacam os agro-empresários e os profissionais liberais especializados.

Estas são algumas das questões enfrentadas pelos municípios mato-grossenses, em sua maioria, enquadrando-se na categoria de município rural de pequenas dimensões demográficas (conforme classificação do IBGE), onde a estrutura produtiva está baseada na produção agrícola realizada nos espaços rurais. Contudo, os reflexos são sentidos no espaço urbano, onde o setor terciário (comércio e serviços) especializa-se nos produtos agrícolas (defensivos, máquinas e tratores); a paisagem, apesar de não ser a industrial, também apresenta a escala e dimensões industriais com a presença de equipamentos como silos, armazéns e os espaços das feiras agropecuárias, exigindo complexas articulações urbana e regional e gerando modelos particulares de cidades.

Em uma breve análise, tentaremos verificar o processo de estruturação territorial do estado de Mato Grosso, a partir do estudo da criação dos seus municípios e das condições e grau de autonomia que os mesmos apresentam para conduzirem suas políticas públicas e possam atender as solicitações do processo de urbanização em curso.

A importância dos municípios na história brasileira

No Brasil, a história do processo de emancipação municipal sempre foi repleta de críticas. Como expõe Klara Kaiser Mori, mesmo após a implantação da República, a estrutura dos municípios brasileiros se manteve inadequada para conduzir o processo administrativo onde, os

municípios continuaram a servir para a 'oficialização' das conquistas territoriais, assegurando as posses da classe proprietária nas terras devolutas dos estado, [...] e os processos de emancipação municipal acoplados a sua miséria orçamentária continuam a garantir a continuidade dos mecanismos de barganha política, e servir de base para o contingenciamento de uma política urbana nacional (MORI, 1996:76-77).

A partir da proclamação da República, os momentos políticos no País oscilaram entre a centralização e descentralização do poder, relacionando-se a este o grau de autonomia que os municípios experimentavam. Contudo, Mori analisa:

[...] o espírito que norteou as Constituições brasileiras – mesmo aquelas que já foram escritas após a deflagração da industrialização (as de 1937, de 1945, de 1967, com a revisão de 1969, e

a última, de 1988) – preservou, *ipsis litteris*, a figura municipal herdada do Império. Os diversos textos constitucionais se repetiram uns aos outros no tratamento dos municípios como de entidades políticas autônomas – as entidades federadas de terceiro grau – transmitindo a falsa noção de um país que é uma federação de municípios autônomos. Contribuindo, na prática, para a perpetuação da forma histórica de utilização dos quadros municipais como instrumento de barganha, através das alianças entre seus representantes e aqueles dos governos dos estados e do próprio governo da União (MORI, 1996:271).

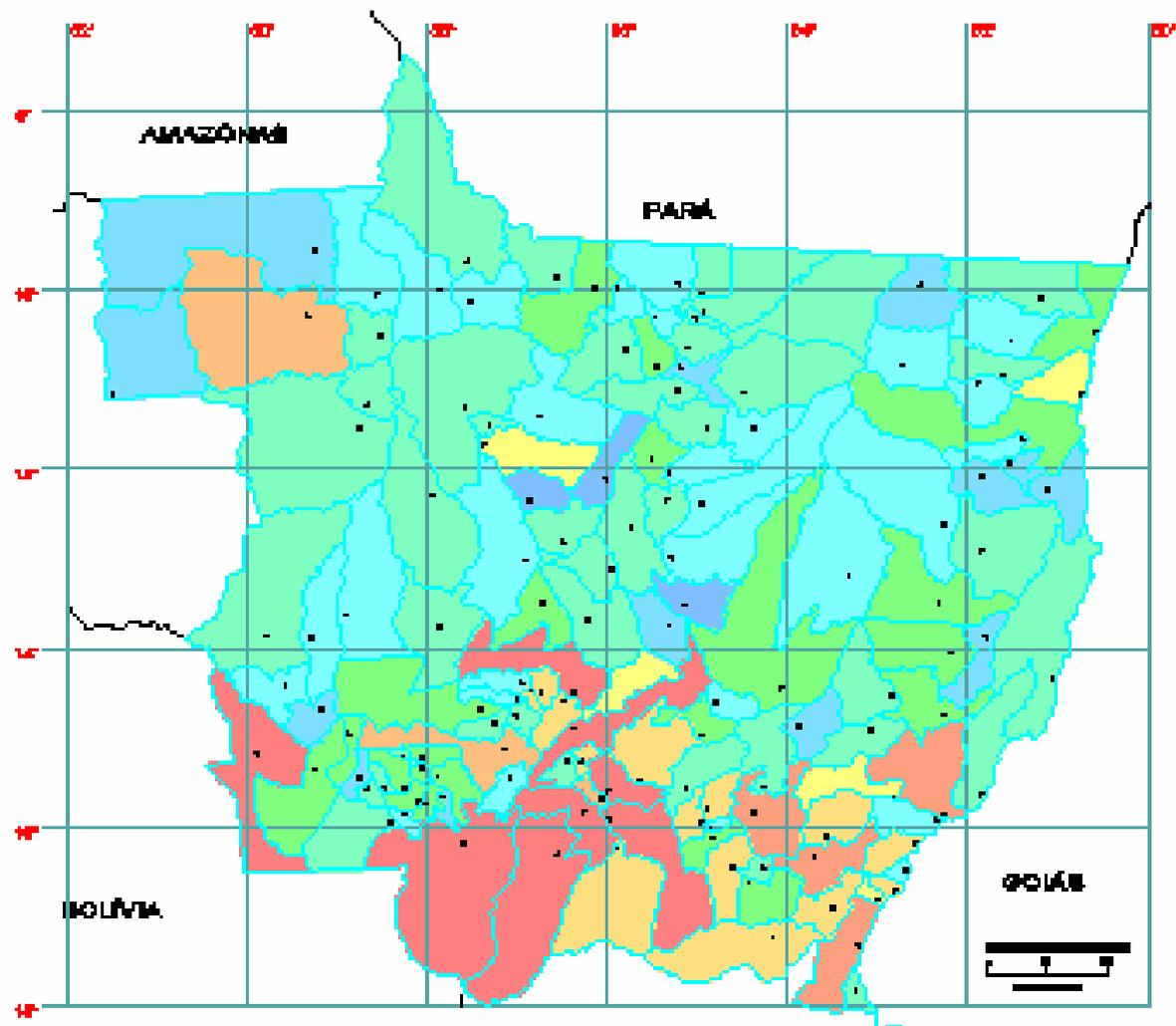
A multiplicação de municípios no território mato-grossense

Dois períodos, na história do Brasil e de Mato Grosso, podem ser destacados com relação à criação de novos municípios: de 1970 a 1990 e; de 1990 a 2000, apresentando 60 e 44 novos municípios, respectivamente. Contudo, se o primeiro intervalo abarcou vinte anos, apresentando uma relação de 3 municípios novos por ano, no segundo, em um intervalo de 10 anos, temos uma média de quase cinco municípios por ano, indicando a força das políticas públicas na reestruturação do território, bem como o número crescente das divisões territoriais vinculados ao grau de descentralização da retomada da democracia no Brasil.

Após a Constituição de 1988, estudos evidenciaram um crescente número de novos municípios em todas as regiões brasileiras, considerando como uma das principais motivações, o aumento da participação do município no bolo tributário (PINTO, 2002; BRAGA & PATEIS, 2003, SIQUEIRA, 2003). Para colaborar com esta observação, o Quadro 1 apresenta a relação do número de municípios por Macrorregião e as respectivas décadas que foram criados.

QUADRO 1: Evolução do número de municípios brasileiros (1940 – 2001)								
Número de municípios	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1997	2001
Brasil	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.507	5.560
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.792
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668
Sul	181	224	414	717	719	873	1.159	1.188
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	446	463

FONTE: IBGE, Diretoria de Geociências in: www.ibge.gov.br.



MATO GROSSO - período de criação dos municípios

Mato Grosso, inserido na região Centro-Oeste, tem colaborado com os elevados índices de crescimento populacional e de urbanização do País. Os levantamentos do IBGE mostram que esta macrorregião, em meados da década de 1990, tinha 379 municípios, sendo 95 em Mato Grosso. Atualmente, a dinâmica da urbanização ainda apresenta uma velocidade considerável, e o estado já conta com 142 municípios^{iv} (Ver Mapa 1).

Logo após a divisão do estado, o atual Mato Grosso apresentava 55 municípios em 1980, passando a 126 em dezembro de 1995 e, em março de 2000 com 142 municípios criados, num incremento de mais de 150% de sua estrutura original. Tentaremos explorar algumas razões que contribuíram para este processo em Mato Grosso a partir dos anos de 1970.

Possíveis razões para a emancipação de municípios em MT a partir da década de 1970

O processo de urbanização brasileiro tornou-se mais intenso a partir dos anos de 1950 devido aos investimentos do Governo Federal para o desenvolvimento do setor industrial e o crescimento do setor de serviços, atraindo contingente rural para as cidades. O interior do País também participou deste processo quando se abriram novas fronteiras, com incentivos governamentais nos anos de 1940, intensificadas a partir dos anos de 1970.

As regiões Centro-Oeste e Norte sofreram maciços investimentos do governo federal com o objetivo de serem integradas ao território brasileiro. As políticas públicas implantadas foram desenvolvidas para a apropriação da última fronteira brasileira.

Conforme a análise realizada por Bertha Becker (1985), a fronteira era um fenômeno definido em relação ao espaço estruturado e compreendida a partir da relação do País no sistema capitalista global, que articulava os interesses do capital devidamente mediados pelo Estado; um espaço em transformação, onde conviviam formas diversas de organização da produção, e o Estado também criava condições à apropriação das terras devolutas, à cooptação da população rural e urbana (em busca de novas oportunidades), que somavam-se a existência de agentes que se adaptavam às novas conjunturas, características que permitiam [e permitem] a reestruturação das formas de produção (1985: 59-72).

Todavia, das considerações levantadas por Becker (1985:65), a que destacamos é, para que todo esse processo de ocupação ocorresse, necessitava-se da consolidação de uma fronteira

urbana, cuja base logística foi o núcleo urbano, que, por sua vez, funcionou como ordenador territorial na fronteira e comandou a rápida organização da rede urbana^v. Para corroborar sobre essa questão, apresentamos as considerações de Silvana de Abreu quanto a fronteira mato-grossense a partir da década de 1970, onde

[...]. Os núcleos urbanos serviam de apoio aos projetos de colonização e apresentavam novos hábitos e fluxos, já que desenvolviam suas atividades comerciais com a instalação de empresas de vendas de máquinas e implementos agrícolas, automóveis, chegada de profissionais especializados e profissões criadas para atender as demandas deste modelo de produção. Além disso, acolhiam os contingentes populacionais não absorvidos para o trabalho no campo (ABREU, 2001:85).

Implantar cidades nesta situação tornava-se uma necessidade, já que devia-se viabilizar a política de ocupação dessas grandes áreas, proporcionar condições de sobrevivência à população migrante e apoio aos grandes projetos agrícolas implementados. Contudo, as pesquisas de Silvana de Abreu (2001) e Regina Guimarães Neto (2002) indicam a força política que muitos empresários tinham. Essa força não resultava de influências locais, e sim dos grandes centros do sudeste brasileiro, que criava um domínio político regional, porque os empresários:

[...] Projetavam e construíam muito mais que isso [cidades]: [construíam] um domínio político regional. Estabeleciam, desta maneira, através de um projeto de cunho civilizador, o nexos vital com a política do governo militar, ou seja, plantar nas terras amazônicas um núcleo urbano /rural sob a iniciativa do capital privado, impedindo, assim, a livre ocupação da terra (GUIMARÃES NETO, 2002:92).

A implantação de infra-estrutura nesses núcleos era de responsabilidade das empresas, mas a emancipação, muitas vezes, vinha como uma saída para se livrar desses custos e repassá-los para o poder público. Porém, freqüentemente, recursos dos programas federais eram destinados à implantação de infra-estruturas sociais desses núcleos o que, nas palavras de Silvana de Abreu, desmistifica que “seria o capital privado que estava ‘construindo’ cidades na Amazônia brasileira” (ABREU, 2001:142).

Estes estímulos aceleravam a elevação de alguns núcleos de colonização à categoria de municípios, e transformaram algumas cidades no norte de Mato Grosso em centros de desenvolvimento econômico e político, como por exemplo, Alta Floresta, Porto dos Gaúchos, Juína, Colíder, Sorriso e Sinop, entre outros. (ABREU, 2001:143; GUIMARÃES NETO, 2002:150;152).

Todavia, outra hipótese para a criação de novos municípios, após a promulgação da Constituição de 1988, foi a facilidade encontrada no processo de emancipação juntamente ao aumento da participação dos municípios nas receitas da União e estados^{vi}. Mori acrescenta que, passada a fase de conquista territorial, os municípios voltam-se para a formação de mercados internos e, muitas vezes, também podiam levar a sucessivos desmembramentos das áreas dinâmicas, competindo pelas oportunidades, como investimentos governamentais regionalizados, incentivos fiscais e relocação de capitais privados. E muitas vezes, “as emancipações assinalam justamente o quadro de dependência crescente dos municípios das transferências tributárias, automáticas, das esferas superiores de governo” (MORI, 1996:75).

As questões político-eleitorais, muitas vezes, ligadas aos interesses de grupos econômicos, e a dependência econômica dos repasses constitucionais são indícios presentes na discussão do crescente processo de emancipações municipais que vem ocorrendo em Mato Grosso.

Como indicam as pesquisas realizadas no âmbito do Zoneamento Sócio Econômico-Ecológico, em Mato Grosso, a partir de 1988, já que a delimitação territorial dos novos municípios não atendem a lógica de emancipação de um determinado distrito municipal, mas são compostos pela agregação de porções de territórios de vários municípios

[...] este fato pode estar associado a decisões de ordem estritamente política, atendendo interesses particulares de lideranças locais ou regionais. Vários desses novos municípios criados pós 1995 sobrevivem do Fundo de Participação Municipal, demonstrando poucas condições de se sustentar (MATO GROSSO, 2000: 239).

Neste sentido, destacamos que a autonomia política garantida pela C.F. 1988, já nasce, juntamente com os novos municípios, comprometidos com os interesses individuais ou de grupos econômicos regionais, nacionais e até internacionais, onde vêm na criação de novos territórios municipais, possibilidades de ampliarem seus domínios e facilitarem a expansão de suas atividades econômicas. Esses agentes se articulam politicamente e conseguem interferir de forma eficaz nas políticas territoriais. Os grupos econômicos traçam suas estratégias de produção regionalizada, interferindo no ordenamento do território, ao implantarem núcleos urbanos enquanto base logística de sua produção e possíveis sedes de novos municípios (repetindo ações pretéritas do Estado) e definirem vetores de escoamento da produção. A atuação é regional com reflexos no urbano, a atuação é urbana, com reflexos diretos no regional.

Condição financeira dos novos municípios mato-grossenses

Em todo o Brasil, discute-se as dificuldades financeiras dos municípios. Com relação aos municípios com população inferior a 20 mil habitantes, os estudos de Braga & Pateis (2003:14) indicam duas possibilidades para a baixa capacidade arrecadatória desses municípios, que seriam: os custos para a implantação do aparato administrativo, além do aporte estrutural para atender as demandas da população local e, as suas características eminentemente rurais^{vii}.

Como as fontes de tributos do município são, basicamente urbanas (IPTU, ISS, IPVA), as receitas tributárias não possuem peso no montante das receitas^{viii}. A questão é tão delicada que, no último ano, algumas das discussões do Congresso Nacional^{ix} pautaram-se em tentativas de adequar a legislação para estabelecer critérios mais justos na definição dos coeficientes do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Seja para diminuir o tempo do Censo Demográfico do IBGE, para evitar distorções nos dados sobre população, critério utilizado atualmente, ou ainda para utilizar o IDH na avaliação que baseia a distribuição do FPM. Desta forma, as transferências do Fundo de Participação do Município e do estado tornam-se as principais fontes de renda dos municípios de pequeno porte.

Ao elaborarmos o MAPA 3 com os dados da pesquisa do IBGE (Perfil dos Municípios – Finanças Públicas) evidenciamos que, os municípios mato-grossenses com menos de 20.000 mil habitantes, proporcionalmente, recebem mais os repasses da União e estado, constituindo a principal fonte de renda. Mais de 96% desses municípios foram criados a partir da década de 1970.

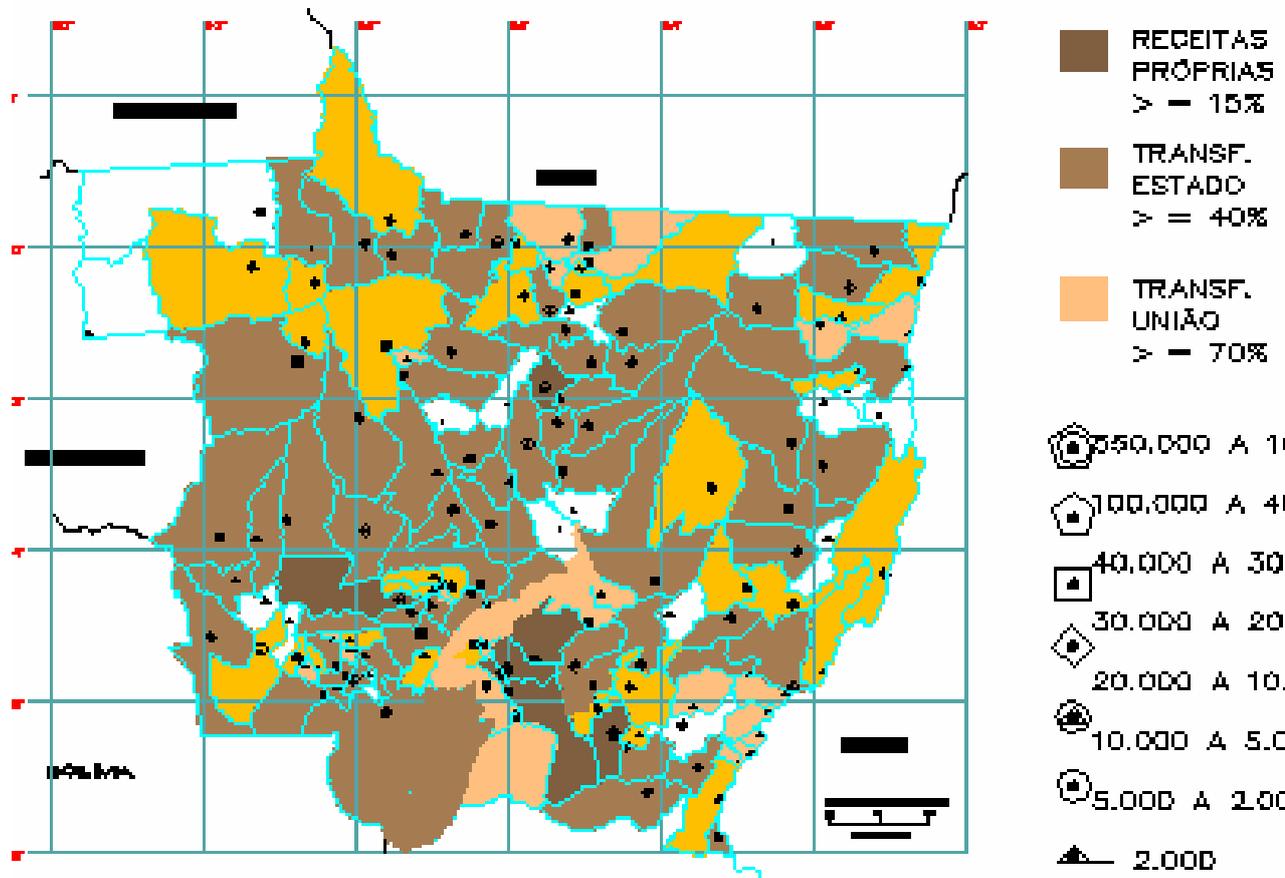
Sobre os 22 municípios instalados a partir de 1995, a Avaliação qualitativa apresentada pela SEPLAN/MT indica que 09 municípios sobrevivem através do Fundo de Participação dos Municípios e os outros 11 apóiam-se em atividades econômicas definidas que, teoricamente, geram renda suficiente para sustentar o novo município. Apresentamos essa Avaliação Qualitativa (Quadro 2), elaborada pelo Zoneamento Econômico-Ecológico (MATO GROSSO, 2000).

QUADRO 2: Municípios criados a partir de 1995: avaliação qualitativa

MUNICÍPIO CRIADO	MUNICÍPIO DE ORIGEM	AValiação Qualitativa (Condições Financeiras)
Boa Esperança do Norte	Sorriso	Tem sustentabilidade. Apóia-se na produção de soja e arroz.
Bom Jesus do Araguaia	Ribeirão Cascalheira Alto da Boa Vista	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Colniza ¹	Aripuanã	Tem sustentabilidade. Extração de madeira, que segue para Aripuanã para ser serrada. Pouca pecuária.
Conquista d'Oeste	Pontes e Lacerda	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Curvelândia	Cáceres, Mirassol d'Oeste, Lambari d'Oeste	Tem sustentabilidade. Pequena produção de pecuária e leite (vende para usinas de São José dos Quatro Marcos); plantação de algodão e banana
Feliz Natal	Vera	Tem sustentabilidade. Madeira
Gaúcha do Norte	Paranatinga	Tem sustentabilidade. Pecuária, madeira. Agricultores querem investir cultura do cajú e buscam ajuda externa
Ipiranga do Norte	Tapurah	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Itanhangá	Tapurah	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Nova Lacerda	Comodoro, Vila B. S. Trindade	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Nova Nazaré	Água Boa	Tem sustentabilidade. Pecuária (grandes e pequenos produtores)
Nova Santa Helena	Itaúba, Cláudia	Tem sustentabilidade. Produção de madeira
Nova Ubiratã	Vera, Sorriso	Tem sustentabilidade. Madeira, produção agrícola
Novo Mundo	Guarantã do Norte	Tem sustentabilidade. Pequenos produtores, madeira, mineração sem expressão
Novo Santo Antônio	São Félix do Araguaia	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Rondolândia	Aripuanã	Tem sustentabilidade. Madeiras e pecuária (pequenos produtores)
Santa Cruz do Xingu	São José do Xingu	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Santa Rita do Trivelato	Nova Mutum	A divisão foi justa. Tem sustentabilidade
Santo Antônio do Leste	Novo São Joaquim	Tem sustentabilidade. Agricultura (concentra a produção de soja que pertencera ao território de Novo São Joaquim).
Serra Nova Dourada	Alto da Boa Vista	Município sobrevive com o Fundo de Participação
Vale do São Domingos	Pontes e Lacerda	Ali existem pequenos produtores de leite. Planta-se o mínimo para sobrevivência interna
União do Sul	Cláudia, Sta. Carmem	Tem sustentabilidade. Seringa (venda de látex) e madeira

FONTE: Entrevistas com técnicos SEPLAN/MT, 1996/97, apud MATO GROSSO (2000).

¹Conforme dados apresentados por Piaia (2003:110) Colniza, em dez/2002, "não atingiu a cifra de R\$ 2.000,00, o que levou a Prefeitura do Município a demitir metade dos funcionários públicos e solicitar ajuda do Governo Estadual para pagar as contas do município".



O que vemos é que, a realidade financeira dos municípios mato-grossenses também é preocupante, sendo as transferências governamentais a base da arrecadação municipal. Se, ao contrário das receitas diretamente ligadas a um urbano estruturado, fossem consideradas outras – relacionadas com o tipo de produção que se realiza nestes municípios -, talvez poderíamos ver este quadro mudado.

As políticas públicas realizadas pelos municípios - reflexos das condições político-institucionais

É clara a autonomia que a Constituição de 1988 concedeu aos municípios brasileiros. Os municípios possuem a autonomia financeira, já que podem instituir e arrecadar seus tributos e aplicar seus recursos, além de possuírem maior participação na arrecadação de tributos de competência federal e estadual, garantindo um volume maior de receitas a partir da C.F. 1988, mas, como vimos, a autonomia financeira é questionável na maioria dos municípios brasileiros, e o mesmo ocorre com os municípios mato-grossenses, o que dificulta, em muito, a elaboração e implementação de suas políticas enquanto programa de ação.

Quanto à autonomia política (que garante o direito para os municípios elegerem seus prefeitos, vices e vereadores, e se organizarem conforme suas Leis Orgânicas e outras próprias que tenham sido promulgadas pelas suas Câmaras Municipais) e; a autonomia administrativa exercida (com o dever de organizar os serviços locais, criar órgãos da administração direta e indireta para o atendimento à população) mostram-se muito aquém da que deveria ocorrer para atender as solicitações que o processo de urbanização imprime nestes municípios.

São muitas as exigências locais que não se restringem apenas à obrigação de gerir recursos para o fornecimento de infra-estrutura econômicas e sociais e serviços. A análise do exercício da autonomia política e administrativa dos municípios, também indica o grau de capacidade com que planejam e implementam suas políticas públicas.

Em Mato Grosso, há uma prática de formulação de políticas setoriais que se mostram descoladas de uma política de planejamento maior e tão pouco, articulada com a realidade dos municípios: os incentivos fiscais dos programas voltados para determinados produtos da política agrícola; programas de investimento em infra-estrutura de transporte que concentram os investimentos em determinadas regiões. Ainda temos os programas estadual e federal que buscam

desenvolver os arranjos produtivos locais (APL's) para inserir os municípios em Cadeias Produtivas, definem os Consórcios de Saúde, e os Comitês de Bacias, as vezes, quebrando interações espaciais existentes que permitiriam, de fato, as articulações entre os municípios que, na maioria das vezes, também não apresentam condições para a participação efetiva nestas políticas.

A Pesquisa desenvolvida pelo IBGE, que levantou o “Perfil dos Municípios ... Gestão Pública- 2002”, indicou que a maioria dos municípios mato-grossenses não possuem uma estrutura administrativa condizente com as questões sócioambientais enfrentadas na atualidade.

Devemos destacar que, a mesma Pesquisa sobre “...a Gestão Municipal...” baseia-se nas obrigаторiedades legais mínimas que devem ser realizadas pelos municípios. E não são poucas as exigências a serem cumpridas: a obrigаторiedade da formulação e implementação de Plano Diretor, para os municípios com mais de 20 mil habitantes^x, adequado as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.527, de 10.07.2001), representando:

[...] o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana [...] [e que deve ser] articulado com as políticas de desenvolvimento regional, a fim de planejar e propor prioridades de ações definidas no tempo e no espaço [...] para compor o modelo de gestão integrada do município. (SOUSA *et al*, 2003:75).

O Plano Diretor, ao contrário do que entende a maioria, não é elaborado apenas para a cidade, apenas para os aspectos físicos, mas ele abarca toda a dimensão municipal – o espaço urbano e rural. Por isso, o elemento mínimo contido em um PD deve ser a delimitação legal de suas áreas (Lei de Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento), deve contemplar orientações de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras (instrumentos inexistentes na maioria dos municípios de Mato Grosso) e articular as políticas setoriais, inclusive do setor agrário. O Plano Diretor também deve se interligar com os planos nacionais e regionais (como o ZSEE), podendo, inclusive, invalidá-los caso sejam conflitantes com as políticas locais (SOUSA *et al*, 2003:78).

Atualmente, o estado de Mato Grosso passa por um processo onde, de um lado, espera pela aprovação do seu Zoneamento Socioeconômico Ecológico pela Assembléia Legislativa, como um marco para a implementação de uma sistemática de planejamento integrado no estado; de outro, os poucos municípios obrigados legalmente a prepararem ou revisarem seus Planos Diretores de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade (apenas 21 dos 142 municípios). Nesta questão, podemos observar um possível ponto de fragilidade nos planos em formulação, já que podem apresentar conflitos entre as propostas das esferas governamentais.

Quanto à realidade dos municípios mato-grossenses de pequeno porte, que são a maioria, o que a Pesquisa do IBGE indica quanto a Gestão Municipal, pode ser sintetizada nas falas de Aline Carvalho, ao analisar a situação dos pequenos municípios da Zona da Mata (em Minas Gerais), constatando que:

As municipalidades têm elaborado apenas os instrumentos de planejamento e administração municipal obrigatórios pela Constituição Federal de 1988 (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual) ou órgãos federais responsáveis pela orientação do processo de municipalização, como os planos setoriais. Mesmo assim, os dirigentes municipais não os vêem como importantes instrumentos de planejamento. Quanto aos instrumentos de caráter urbanístico, os municípios pesquisados possuem, quando muito, os Códigos de Obras e de Posturas que, em geral, estão desatualizados. Além disso, em nenhum dos municípios pesquisados existe órgão ou profissional na área de planejamento, o que significa que os pequenos municípios ainda continuam sem estrutura técnica e institucional para o planejamento municipal (CARVALHO, 2000: 435).

Considerações Finais

Em Mato Grosso, os espaços rurais e urbanos dos municípios apresentam peculiaridades próprias do processo de urbanização materializado no espaço e, ao mesmo tempo, intensificado pelas políticas territoriais implantadas neste território pelo Governo Federal e estadual.

Os municípios nasceram em um período em que a prática do planejamento era centralizado pelo governo federal, o que não permitiu a participação ativa dos mesmos neste processo, ou surgiram após a redemocratização, onde a gestão suplantou o planejamento, desmerecendo-o por quase duas décadas.

Aliado a isso, está o fato da escala municipal, que desde a C.F./1988 foi dotada de ampla competência para administrar seu território, não apresentar as condições necessárias para suas funções e mesmo para agir de forma coordenada com a esfera estadual e federal, em uma articulação direta das políticas públicas desenvolvidas.

Ao longo de nossa pesquisa, vimos que as obrigações dos municípios não se resumem apenas à formulação e implementação de um Plano Diretor, mas se expandem à formulação dos instrumentos de viabilização econômica (dos PPA's, das Leis de Diretrizes Orçamentárias -LDO-, e as Leis Orçamentárias Anuais -LOA) e o desenvolvimento de uma Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA), todos exigências legais da C. F de 1988.

Mas a questão que se coloca é saber qual o grau de preparo que a maioria dos municípios brasileiros, e nesse caso os mato-grossenses, possuem para desenvolver planos, implementá-los e,

assim, conduzir a ocupação e desenvolvimento de seus territórios. Segundo Aline Carvalho (2000: 431-32), o processo de municipalização das políticas públicas não preparou os governos locais para receberem as atribuições repassadas e se limitou a realizar ações setoriais sem vínculo com uma política de desenvolvimento municipal (na maioria dos casos inexistentes). Até mesmo as Agências e Órgãos Governamentais homogeneízam o tratamento dado aos municípios, pois desconsideram as realidades técnicas, financeiras e institucionais e, “joga também por terra o princípio da ‘flexibilidade’, segundo o qual toda e qualquer ação governamental a ser descentralizada deve levar em consideração a diferenciação econômica, social e política do espaço nacional [...] (CARVALHO, 2000: 431).

Esse quadro indica a precariedade institucional dos municípios existentes em Mato Grosso, e o que nos levar a refletir sobre em quais condições política, administrativa e financeira, os municípios a serem criados surgirão. Serão estas condições que nortearão a maneira como administrarão o próprio território.

As dificuldades financeiras e o despreparo político-administrativo têm levado a uma série de ações que, muitas vezes, agravam os problemas sócioambientais existentes na esfera municipal e, conseqüentemente, regional e nacional. Neste breve estudo, percebemos que, a maioria dos municípios mato-grossenses não tem meios que permitem, institucionalmente, desenvolver suas próprias políticas ao atendimento local; tampouco as que decorrem de políticas da esfera regional, estadual e nacional, em pauta nas agendas de Mato Grosso e do Governo Federal.

Em síntese, os municípios enfrentam problemas de ordem institucional, política, administrativa e financeira, que os impossibilitam de elaborar as suas políticas, como também não estão preparados para compatibilizá-las com as políticas das esferas superiores, pois, muitas das questões enfrentadas pelos municípios extrapolam seus limites institucionais de ação administrativa.

Referências Bibliográficas

ABREU, Silvana de. Planejamento Governamental: A SUDECO no Espaço Mato-grossense. Contexto, Propósitos e Contradições. 2001. 328 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

AZEVEDO, Doriane. A urbanização mato-grossense: *uma reflexão a partir da relação urbano-rural*. Anais X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26.03.2005. USP (CD-ROOM).

_____. A Rede Urbana Mato-grossense: intervenções políticas e econômicas, ações de planejamento e configurações espaciais. 2006. 296p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BECKER, Bertha K. A fronteira em fins do século XX – proposições para um debate sobre a Amazônia. Espaço e Debates. Ano III. Nº 13, São Paulo, 1985.

Boletim Eletrônico Câmara de Notícias. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br> (Câmara dos Deputados).

BRAGA, Roberto, PATEIS, Carlos da Silva. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no estado de São Paulo. Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Ano IX. Nº 17. Campo Grande, Janeiro-Junho 2003. p. 7-14. ISSN 1519-4817.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. A Descentralização formal: O processo de descentralização pós constituição federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais. Tese (doutorado). FAU/USP. São Paulo, 2000.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

IBAM. A Evolução do Município no Brasil – Conceituação e Gênese. Documento IBAM. Disponível em: www.ibam.org.br. Acesso em 21.08.2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros: Finanças Públicas 1998-2000. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>, acesso Abr.2004a.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2002. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>, acesso Abr.2004b.

MATO GROSSO Secretaria de Planejamento. Zoneamento Socioeconômico Ecológico. 2000. Disponível em www.seplanmt.gov.br. Acesso em 08.out.2003.

MORI, Klara Kaiser. Brasil: Urbanização e Fronteiras. 1996, 294f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

PINTO, Georges José. Município, descentralização e democratização do governo. Revista Caminhos de Geografia 3(6). Jun/2002. Disponível em www.ig.ufu.br/revista/volume06/artigo01_vol06.pdf. Acesso em: 12.04.2004.

SCHERER, Rebeca. Sistematização Crítica ao Conjunto dos Trabalhos – Contribuição para a abordagem interdisciplinar na área de urbanização e planejamento territorial e urbano. Tese (Livre Docência). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/ Universidade de São Paulo, 1994.

_____. Notas sobre Planejamento e Método. Cadernos do LAP. Nº 10, Série Urbanização e Urbanismo. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação (LAP), Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto. FAU-USP, nov.-dez. 1995.

SIQUEIRA, Cláudia Gomes de. Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação de novos municípios paulistas. Dissertação (Mestrado). IFCH/UNICAMP, Campinas, 2003.

SOUSA, Elaine Castelo Branco *et al.* Desafios da gestão ambiental nos municípios. *In*: LITTLE, Paul E. (org.). Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003. p:63-88.

VEIGA, José Eli da. Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

ⁱ As propostas de recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE e SUDECO) apresentadas pelo Ministério da Integração Nacional ao Congresso foram aprovadas pela Câmara Federal em novembro/2006 e se encontram em tramitação no Senado Federal.

ⁱⁱ Em Mato Grosso, o espaço urbano tornou-se ponto de apoio e regulação do que se faz no campo, como também é o local de fixação dos agro-empresários, dos profissionais liberais especializados, ligados a esta produção agrícola, mas, muitas vezes, também é o local onde se concentra a mão-de-obra reserva.

ⁱⁱⁱ O 'novo' espaço rural ganha ares modernizados, com objetos característicos do meio urbano e que atendem a maneira como se conduz a exploração econômica, em escala industrial, o que resulta em novas configurações no rural e também no urbano.

^{iv} O processo de emancipação municipal ainda está em curso no estado de Mato Grosso como indica o artigo do jornalista Onofre Ribeiro: em 2003, o Tribunal Regional Eleitoral tinha 19 propostas para emancipação municipal. Na Assembléia Legislativa não havia movimento contrário (RIBEIRO, 14.11.2003).

^v Becker (1985:67) coloca que, a rede urbana é condição e fruto da estruturação da fronteira cujo caráter não plenamente estruturado se manifesta em uma "rede indefinida ainda segmentada em subsistemas isolados, na precariedade dos serviços vinculados ao consumo da população e às atividades produtivas e no impressionante crescimento dos núcleos, em número e em concentração populacional".

^{vi} SIQUEIRA (2003: 36) apresenta pesquisa do IPEA realizada em 2000, que alega que o surto de novos municípios (pequenos e micro municípios) tem contribuído para a queda na atividade produtividade nacional, porque a participação os repasses constitucionais compõe a maior parcela das receitas municipais, desestimulando a atividade econômica local.

^{vii} As discussões que questionam o grau de urbanização do País são analisadas com muita cautela em nossa pesquisa que busca entender o processo em curso no estado de Mato Grosso sob critérios qualitativos. Esta ressalva deve-se ao questionamento recorrente de José Eli da Veiga (2003) se o Brasil "não seria menos urbano do que se calcula". Concordamos com o autor quando esclarece que, enquanto apenas os critérios quantitativos comandarem a metodologia oficial para se determinar este grau de urbanização, teremos sempre políticas equivocadas para solucionar os problemas das pequenas cidades. Aline Carvalho (2000:1) menciona sobre os "meios institucionalizados" que "são impostos simetricamente a todos os municípios brasileiros, isto é, independente de seu porte demográfico, suas condições econômicas, geográficas, financeiras, de desenvolvimento social, entre outros". Talvez, a questão esteja em uma revisão dos critérios de análise que consigam considerar o urbano com as peculiaridades que se encontra nas cidades brasileiras

^{viii} Se, ao contrário das receitas diretamente ligadas a um urbano estruturado, fossem consideradas outras – relacionadas com o tipo de produção que se realiza nestes municípios -, poderíamos ver este quadro mudado

^{ix} Informações baseadas nas notícias do "Boletim Eletrônico Câmara de Notícias"

^x Conforme o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para os municípios que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas especiais de interesse turístico e inseridos em áreas de

influência de empreendimentos ou atividades que ofereçam impacto ambiental na escala regional ou nacional. Neste caso, alguns municípios com menos de 20mil habitantes seriam obrigados a implementar seu P.D., destacamos, neste caso, municípios como Chapada dos Guimarães (de interesse turístico e ambiental).