

SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966)

Gilberto S. Marques*

Resumo

A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, criada em 1953, foi uma inovação no planejamento regional brasileiro, mas enfrentou uma forte contradição: ser uma instituição nacional (sustentada nas políticas de segurança nacional) ou ser uma instituição regional, que se propunha a industrializar a Amazônia a partir da substituição regional de importações, inclusive quanto ao Sudeste brasileiro. Essa, entre outras contradições, fez com que a Spvea não conseguisse aprovar seus planos de desenvolvimento. Em 1966, o governo militar substituiu esta instituição pela Sudam.

Palavras-chave: Estado; acumulação de capital; desenvolvimento; Amazônia.

Classificação JEL: N56.

Introdução

Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) com o objetivo de elaborar e conduzir um plano de desenvolvimento para a região. Foi uma proposta inovadora no planejamento brasileiro, ainda em seu nascedouro e sem os instrumen-

* Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará e do Programa de Pós-Graduação em Economia da mesma universidade.

tais e conceitos que norteariam o desenvolvimento econômico nacional. Apesar de existirem algumas experiências introdutórias internacionalmente, também não se contava com agências significativas em outros países de economia de mercado que servissem de modelos referenciais a copiar. Mesmo com toda a inovação, a ação da instituição mostrou-se permeada por muitas contradições e instabilidade. O objetivo deste trabalho é reconstituir e discutir essa experiência, problematizando-a à luz de outros estudos já realizados, indo além de uma análise superficial da sua crise, localizando-a tanto na realidade regional como no processo de desenvolvimento e industrialização nacional - nos marcos do processo de acumulação de capital presente no país.

Para alcançar nosso objetivo faremos um resgate do movimento que levou à sua criação e de seus programas de desenvolvimento para, em seguida, debater os motivos que conduziram à sua extinção e substituição pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1966.

Antecedentes

Entre o final do século XIX e a primeira década do século XX a economia amazônica passou por um auge em sua economia, com grande fluxo de renda proveniente da produção de borracha nativa. Belém e Manaus foram as cidades que concentraram os dividendos dessa atividade.¹ A partir de 1910 os seringais de cultivo do Sudeste Asiático² passaram a produzir, fazendo declinar os preços no mercado mundial. O interesse internacional pelo produto da Amazônia deixou de existir. A economia regional entrou em forte e prolongada crise, produzindo, inclusive, redução da população na região Norte.

Durante a Segunda Guerra Mundial os seringais asiáticos foram ocupados pelos japoneses, adversários dos EUA. Como parte dos Acordos de Washington, o governo brasileiro comprometeu-se, em 1942, em abastecer a indústria norteamericana com a borracha proveniente da Amazônia, originando o que se nominou de batalha da borracha. Isso requeria um grande esforço, infraestrutura e enormes investimentos, dada a urgência e a estagnação em que se encontrava a produção regio-

nal. Entre outros, foram criados o Banco de Crédito da Borracha, banco estatal brasileiro, mas com 40% de seu capital pertencente à agência governamental estadunidense Rubber Reserve Company; a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico e o Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), destinado a arregimentar nordestinos para a extração de látex na floresta.

A economia regional passou por rápida, mas efêmera euforia, com o aumento da produção de látex, ainda que em proporções menores que aquelas definidas no acordo com os EUA. Depois que os países “aliados” retomaram o controle dos seringais do Sudeste Asiático reduziu-se considerável e progressivamente o interesse pelo produto amazônico. A economia entrou novamente em declínio, gerando instabilidade e receios de uma crise de proporções ainda maiores.

O período da batalha da borracha foi importante para a Amazônia, entre outros, porque criou uma estrutura institucional para intervir na economia regional, ainda que incipiente e limitadamente – era o caso do caso do Banco de Crédito da Borracha, um banco de fomento ao extrativismo gomífero e não de estímulo ao desenvolvimento da região em sua globalidade. Ainda assim, com as ações em torno da batalha da borracha inaugura-se uma ação mais efetiva do governo federal na região amazônica.

Com o fim da guerra o Brasil passou pelo processo de redemocratização e, nesse momento, os interesses regionais não se fizeram calar, entre os quais aqueles ligados à borracha extrativa que defendiam a manutenção da política vigente durante os Acordos de Washington. A defesa dos preços da borracha vegetal era feita em nome dos interesses de toda a Amazônia. Noutro plano, a industrialização brasileira prosseguia e desenvolvia a indústria de artefatos de borracha, o que aumentava o consumo interno desta matéria prima. O setor extrativo, segundo Pinto (1984), passava a se deslocar da exportação internacional ao abastecimento das indústrias do Sudeste brasileiro, mas essas indústrias não queriam comprar o produto a preços superiores aos das cotações internacionais. Do total de borracha consumida pelo país 75% eram para a indústria pneumática, que pouco tinha de brasileira por estar diretamente integrada às multinacionais, mas reivindicava para si a proteção nacional contra as suas concorrentes externas.

É nesse cenário que na Constituição de 1946 se aprova o artigo 199, de autoria do deputado amazonense Leopoldo Peres, determinando investimentos de 3% da renda tributária nacional para a valorização da Amazônia. Desde então, os recursos federais à região eram definidos ou justificados como pertencentes ao cumprimento desse artigo, mesmo que em montantes inferiores aos 3%. Os representantes da burguesia regional, ligada ao extrativismo, continuaram a pressionar o governo a manter a política de sustentação dos preços da borracha. Em setembro de 1947 foi aprovada a Lei 86 prorrogando até dezembro de 1950 o monopólio estatal da compra e venda da borracha, comprometendo-se a um preço de Cr\$ 18,00 por quilo da borracha tipo acre-fina especial. O Banco de Crédito da Borracha (BCB) continuaria a financiar a produção e foi criada a Comissão Executiva de Defesa da Borracha (CEDB, dez anos depois transformada em Conselho Nacional da Borracha). Os recursos para sustentar tal política saíam do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia. Apesar desta política responder aos interesses regionais, a criação da CEDB trouxe um elemento novo. Ela era composta por três membros, representando produtores de borracha, BCB e indústria manufatureira e seria presidida pelo ministro da fazenda (PINTO, 1984).³

O BCB esteve ligado à produção extrativa amazônica durante a década de 1940, sendo transformado em seguida no Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BCA, lei nº 1.184 de 30/08/1950), onde os interesses extrativistas continuavam a se fazer presentes, pois seriam destinados ao banco 10% do Fundo de Valorização da Amazônia a serem investidos unicamente na região e de preferência na produção de borracha (PINTO, 1984; PEREIRA, 1976). Contudo, o desenvolvimento industrial e a centralização de capitais no Sudeste do país colocavam os interesses extrativo-comerciais da borracha amazônica em relativa e progressiva perda de espaço nacional. Isso se aprofunda quando cresce a importância e a participação da indústria automobilístico-pneumática durante do governo Juscelino Kubitschek na segunda metade dos anos 1950.⁴ Além disso, outros interesses ligados à burguesia regional também deviam reivindicar políticas de apoio, o que colocava, enquanto perspectiva, a construção de uma política mais global para região.

No discurso feito em Manaus em 1940, Getúlio Vargas antecipara alguns elementos que seriam retomados posteriormente quando da de-

finição de políticas federais para a região nos anos 1950. A Amazônia, e a floresta em particular, foram tomadas como problema, como uma região decadente que deveria ser reerguida num esforço de toda a nação. A tarefa consistia em continuar a investida já iniciada: “conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta.” Isso seria feito através da concentração e aplicação metódica dos recursos (inclusive no estabelecimento de núcleos agrícolas) para enfrentar o inimigo do desenvolvimento, o espaço tomado com “vazio”. Assim, “será possível, por certo, retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado”. A Amazônia poderia, então, fazer parte da Nação: “o vosso ingresso definitivo no corpo econômico da Nação, como fator de prosperidade e energia criadora, vai ser feito sem demora” (VARGAS, 1954a, p. 9-11).

O núcleo dinâmico da industrialização nacional estava no Sudeste do país. Não se tinha condições, nem interesse em proceder um processo igual na Amazônia, mas o fim dos Acordos de Washington e o conseqüente e progressivo abandono das políticas regionais dele derivadas devem ter gerado uma pressão sobre o governo federal, de modo que ele teve que assumir (e dar repostas) publicamente o compromisso com o desenvolvimento amazônico - ainda que isso significasse em grande medida muito mais um compromisso formal que não se traduziu na realidade com a mesma força do discurso.

Entre setembro e novembro de 1951, também por determinação do Presidente Vargas, ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia (BRASIL, 1954), cujo objetivo seria subsidiar a elaboração do Plano com este fim estabelecido na Constituição de 1946. A conferência foi presidida por Rômulo Almeida, tendo como secretário executivo Arthur Cezar Ferreira Reis. Técnicos do governo e especialistas diversos elaboraram diversos estudos que foram apresentados no evento e em parte adotados na mensagem anual que o Presidente enviou ao Congresso em 1952. Nela, a ocupação e a colonização da região continuariam sendo feitas via imigração nordestina, sendo que a produção regional deveria voltar-se para produzir produtos tipicamente regionais e alimentos à auto-suficiência local.

O extrativismo continua sendo visto como o elemento sustentador da economia regional. “A produção extrativa, fundamento da economia

do extremo-norte, mereceu um exame atento e realístico, que concluiu pela indicação de incentivos e medidas que amparem a produção da borracha silvestre [que receberia “atenção especial”], castanha, madeiras odoríferas, guaraná, balata e chicles, uaicima, piaçava, cumaru, copaíba-jacaré, puxuri e timbó” (VARGAS, 1954b, p. 4).

A parte referente ao extrativismo esteve subsidiada no texto de Sócrates Bomfim, apresentado na conferência, de onde se lê: “a solução a longo prazo, já indicada no discurso do Rio Amazonas, estará na conversão das atuais atividades extrativas a uma fase agrícola pela disciplina dos vegetais silvestres ao cultivo sistemático. Enquanto isso, e paralelamente, a floresta deve ser objeto de uma exploração metódica que cobrirá as necessidades atuais de sua população.” Apesar de tomar o cultivo como prioridade, o extrativismo ainda era visto como indispensável. “Alguns produtos tirados da floresta, a borracha pelo menos, são essenciais ao equilíbrio da economia nacional” (BOMFIM, 1954, p 23). Mas a economia e sociedade regionais, sustentadas no extrativismo, eram instáveis e sofriam de uma troca desigual, pois compravam seus produtos de consumo das outras regiões brasileiras a preços inflacionados e vendiam a produção local no mercado internacional sem inflação.

O órgão financeiro do plano de valorização seria o Banco de Crédito da Amazônia,⁵ mas a autonomia na determinação dos recursos não cabia a ele e, como não havia ainda “a” instituição responsável para isso, a mensagem já apresentava uma previsão para aplicação dos recursos por cinco exercícios. Isso implica uma determinação anterior de prioridades, anterior à própria SPVEA.

Qual a contradição? O BCA agora ganhara outras atribuições, ou melhor, outras obrigações que não apenas aquelas ligadas à borracha – que justificara a sua fundação como Banco de Crédito da Borracha. Mas seu capital, nas palavras de seu presidente Gabriel Hermes Filho, tinha mais de $\frac{3}{4}$ partes investidas na borracha. Como ele tinha a obrigatoriedade de compra e venda da produção uma parte considerável de seus recursos ficava “empitada”, particularmente quando tal comércio encontrava dificuldades. Além do que, os riscos desta comercialização recaíam sobre esta instituição. Esta situação levou o presidente do banco a defender um “reforço de recursos, correspondente às suas novas atribuições de financiamento” (HERMES FILHO, 1954, p. 77).

O que se observa até aqui, pelos textos da conferência (incluindo o do presidente do Banco de Crédito da Amazônia) e discursos do Presidente da República, é que havia a necessidade e interesse em ocupar demograficamente a região, entre outras coisas para não sofrer questionamento quanto à soberania brasileira sobre a mesma. Para esta ocupação, numa região onde a natureza se apresentava como problema e inimigo a ser vencido, era necessário dar função econômica. Como? Mantendo o extrativismo enquanto se processava um movimento rumo a agricultura. Objetivava-se, então, manter a economia no seu caráter primário, se distanciando do extrativismo, mas primária.

A Fundação

Com a aprovação do artigo 199 na Constituição de 1946 abriu-se uma discussão, com pontos de vistas diversos, entre técnicos, estudiosos e parlamentares, sobre a conformação do Plano de Valorização da Amazônia e a respeito da possibilidade e caráter de um órgão para conduzir o plano (MEDEIROS, 1948).⁶ Assim, constituiu-se uma Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que em 1947 apresentou-se uma elaboração inicial do plano com a proposição de fundação de uma instituição executora. Os debates permaneceram, seja no Congresso Nacional ou em outros fóruns, como foi o caso da Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia, de 1951.

Como resultado destas discussões, projetos foram sendo pensados e elaborados. Em 1949, Eduardo Duvivier, deputado amazonense, apresentou no Congresso Nacional um substitutivo a um projeto que versava sobre o Plano de Valorização da Amazônia. Nele se propõe a criação da Superintendência de Valorização da Amazônia, como instituição executora. Com emendas do senador pelo Pará Álvaro Adolpho⁷, o substitutivo tornou anteprojeto de lei em 1951 e aprovado no Congresso Nacional e sancionada por Getúlio Vargas em 06 de janeiro de 1953, originando a Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953 – regulamentando o artigo 199, aproximadamente seis anos depois de aprovado na Constituição de 1946 (BRASIL, 2007a). A lei, ademais, estabeleceu a delimitação do que passava a ser definida como Amazônia Legal.

Se olharmos o contexto histórico da criação da SPVEA, veremos a tentativa de diversos governos de países periféricos em impulsionar políticas de desenvolvimento e industrialização, mas não apenas isso. Desde 1945 havia sido aberta uma discussão sobre a criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, parte componente da ONU, o que colocava em questão a soberania brasileira sobre a região. Esse debate, traduzido em protocolos favoráveis ao Instituto assinados pela diplomacia brasileira, envolveu o Congresso Nacional e prosseguiu até o início da década seguinte quando o Estado Maior das Forças Armadas apresentou diversas restrições ao documento que então se apresentara. Essas restrições levaram à assinatura de um Protocolo Adicional em 12 de maio de 1950, o que na prática inviabilizou as intenções iniciais por trás do Instituto. Nesse sentido, o Congresso brasileiro nada fez para aprovar a convenção que criava a nova instituição internacional e a proposta ficou apenas no longo debate inicial. O governo brasileiro criou então em 1952 o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (INPA), sediado em Manaus. Em 1953 não apenas regulamentou o artigo constitucional 199, como criou a Superintendência para elaborar políticas de desenvolvimento para a Amazônia. Evidentemente, não podemos reduzir a fundação da SPVEA ao debate internacional sobre a Amazônia, mas também não podemos deixar de ver que esta discussão esteve presente no cenário brasileiro da época.⁸

O Plano de Valorização foi conceituado como o “esforço nacional” para a ocupação territorial da região. A partir da conceituação do plano, faltava quem o elaborasse e o implementasse. Isso coube à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), também criada pela referida lei (artigo 22º), uma instituição, como o próprio nome demonstra, criada a partir e para um plano de valorização econômica. Subordinada diretamente ao Presidente da República, esta foi a primeira grande instituição destinada ao desenvolvimento amazônico (BRASIL, 2007a).

Apesar de algumas políticas já existentes em algumas áreas brasileiras, como era o caso da política contra as secas nordestinas, a SPVEA foi uma inovação no planejamento brasileiro: uma instituição regional responsável por elaborar políticas de desenvolvimento de uma região envolvendo diversas unidades federativas, níveis de governo e setores da economia.⁹

A lei 1.806 definiu ainda os objetivos gerais da Valorização da Amazônia (BRASIL, 2007a): 1) assegura a ocupação da Amazônia em um sentido brasileiro; 2) construir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; 3) desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.

Os 14 objetivos específicos da Valorização, definidos na Lei nº 1.806, eram muito amplos, incluindo, por exemplo, desenvolvimento industrial, agrícola, social, plano de viação, energia, aproveitamento dos recursos minerais (quando sequer se conhecia o potencial mineral da região) e, inclusive, “desenvolver um programa de defesa contra as inundações periódicas, por obras de desaguamento e recuperação das terras inundáveis” (BRASIL, 2007a).

No período de existência da SPVEA (1953-1966) foi construída a rodovia Belém-Brasília objetivando a integração com outras regiões do país. Outras rodovias foram planejadas. Anteriormente, em 1950, já havia sido fundado o Banco de Crédito da Amazônia (a partir do Banco de Crédito da Borracha), posteriormente transformado em Banco da Amazônia (BASA). Ironia: a integração da região ao restante do país ocorreu através das rodovias de onde as indústrias automobilísticas eram fortemente dependentes de borracha, mas impulsionaram a produção sintética e mesmo a importação da borracha natural do Sudeste Asiático.

A criação do Banco de Crédito da Amazônia, da SPVEA e do Banco do Nordeste do Brasil (1952) sofisticou os mecanismos do Estado para o estabelecimento do seu projeto nacional, abertamente voltado à industrialização (concentrada no Centro-Sul), o que exigia a constituição do mercado integrado nacional. “Além do mais, eles plantaram definitivamente as bases para a ação regional posterior, balizando todo o conjunto de iniciativas do setor a partir da segunda metade dessa década” (COSTA, W., 2001, p. 50).

A SPVEA, criada em janeiro de 1953, foi instalada em Belém em 21 de setembro deste ano, aprovando-se seu regimento interno um mês depois – veja o largo espaço temporal entre a sua criação em lei e a sua efetivação. Seu principal órgão era a Comissão de Planejamento, presidida pelo superintendente da nova instituição e composta de seis

subcomissões que seriam coordenadas por uma subcomissão especial. Eram elas: 1) agrícola; 2) recursos naturais; 3) transporte, comunicação e energia; 4) crédito e comércio; 5) saúde; e 6) desenvolvimento cultural. Inicialmente, a tarefa da Comissão de Planejamento foi elaborar uma análise inicial da realidade regional para orientar os trabalhos de um programa de emergencial, exigência contida na lei que criara a Superintendência. A Comissão de Planejamento era composta por 15 membros: seis técnicos da instituição e representantes dos setores gerais componentes do Plano de Valorização e nove membros representando cada estado ou território federal da região (PEREIRA, 1976; FERREIRA, 1989).

O Planejamento Regional

O Programa de Emergência

Feito isso, em 1954 a SPVEA, sob a presidência de Arthur Reis,¹⁰ elaborou o primeiro grande programa de desenvolvimento para a Amazônia, o Programa de Emergência, que antecederia no primeiro ano os planos quinquenais. Aprovado por decreto presidencial nº 35.020 em 08.02.1954, o Programa de Emergência parte de uma breve caracterização da evolução econômica da região e do diagnóstico de suas deficiências, constatando negativamente a dependência externa de uma economia “puramente mercantilista” e extrativista (elementos vistos como problemas). Isso explicava o momento em análise: “chega a Amazônia a 1953 esmagada pelo peso dessas contradições econômicas, adquirindo sua subsistência com um dispêndio maior do que o valor de sua produção e registrando, cada ano, *déficit* em sua balança de pagamentos”. A conclusão era que a crise amazônica não decorreria das condições adversas da floresta, mas da “sobrevivência dos hábitos e concepções de trabalho e da organização social do ciclo extrativista, cuja produtividade econômica tornou-se insuficiente para a sua manutenção como sistema econômico” (SPVEA, 1954, p. 6).

A valorização econômica da Amazônia no Programa de Emergência, concordando com o expresso na Lei 1.806, visaria a integração

territorial, econômica e social amazônicas à unidade nacional, com especial atenção, além das áreas de fácil acesso, às regiões de fronteira. Partindo desta compreensão mais geral, elaboraram-se os objetivos que traziam uma concepção de complementação à economia nacional, mas também de substituição regional de importações (mesmo quando se referindo ao Sul/Sudeste do país). Os objetivos eram a “produção de alimentos pelo menos equivalente às suas necessidades de consumo”; produzir matérias-primas e produtos alimentares que o Brasil importava; explorar riquezas energéticas e minerais, ao mesmo tempo em que exportar matérias-primas regionais; converter a economia extrativista em economia agrícola e a economia eminentemente comercial urbana em economia industrial; estabelecer sistema de crédito e transporte; e, finalmente, elevar tanto o nível de vida como o de cultura técnica e política da população da região.

Na Conferência de Valorização Econômica (1951) o extrativismo foi, ao mesmo tempo, reconhecido como importante e questionado quanto às suas limitações, diante das quais se apresentava a agricultura como caminho para o desenvolvimento regional. No Programa de Emergência este movimento ganhou amplitude, expressividade e redefinição, de modo que ele passou a ser visto como a causa da crise e do atraso regional. A única possibilidade de superação desta realidade seria o desenvolvimento da agricultura. Acabou-se constatando a crise regional na sua superficialidade, seu fetichismo, e não a razão de fundo ligada ao processo de reprodução do capital.¹¹

Ademais, a constatação dos déficits na balança comercial regional evoluiu para a defesa de uma política regional de substituição de importações, onde a industrialização ganhou um destaque até então não pensado. Até a SPVEA, na prática a política era de reerguer o extrativismo. A partir da Superintendência o extrativismo passa a ser visto como sinônimo de atraso e o desenvolvimento só seria alcançado superando-se a dependência econômica que até então se tinha dele. Quatro décadas após o início da crise da borracha, o setor extrativista clássico encontrava-se bastante enfraquecido, se comparado ao poder acumulado no início do século. É isso que nos ajuda a entender a reestruturação defendida pela SPVEA. Assim, o Programa de Emergência é um marco na elaboração de políticas para a região, agora não mais centrada no

extrativismo gomífero ou de produtos próximos. Procede-se, assim, um processo de ruptura com as concepções até então predominantes.

Apesar de não textualmente explícita no Programa, a industrialização regional, que pressupunha diversificação, seria voltada para atender o mercado interno, principalmente. Para estimular o desenvolvimento industrial defendia-se a concessão de crédito em condições especiais “às indústrias que racionalizem ou modernizem as atividades industriais atualmente praticadas com caráter marginal; às que utilizem matérias-primas da região; às que produzam utilidades de vital importância para a região; às que fabriquem materiais ou implementos utilizados pelas indústrias” (SPVEA, 1954, p. 9).

Assim, a agricultura assume importância central na valorização da Amazônia, pois “do seu sucesso no realizar uma agricultura rendosa para o lavrador é que depende, na realidade, o êxito de todos os trabalhos de valorização da Amazônia” (SPVEA, 1954, p. 11). Um fracasso neste objetivo inviabilizaria a industrialização e faria as populações agrícolas retornarem ao extrativismo e à dispersão.

No Programa, apesar do reconhecimento da importância do grande empreendimento privado, a agricultura é concebida como uma atividade sustentada no pequeno proprietário e na colonização (apresentando até elementos de uma certa reforma agrária).¹² Mas, diferentemente do chamado ciclo da borracha e do período da batalha da borracha, esta colonização deveria ser feita recorrendo ao habitante da própria região. Mesmo que se buscasse brasileiros e estrangeiros que já dominassem práticas agrícolas avançadas, a base da colonização seria o trabalhador amazônico.

Diferentemente de outros programas futuros, no Programa de Emergência, tal como nos textos da conferência de 1951, a mineração recebe pouca atenção, o que evidenciava o pouco conhecimento sobre a distribuição mineral da região. Evidenciava também o ainda pequeno desejo imediato do grande capital (nacional-privado e internacional) em fazer investimento direto imediato nesta atividade na Amazônia – o que não significa que não houvesse interesse estratégico dos mesmos sobre a região, a proposta de criação do Instituto Internacional sobre a Hiléia Amazônica e a produção de manganês (já em início de operação) no Amapá confirmam esta afirmação. Do total de Cr\$ 300 bilhões

previstos para o Programa de Emergência apenas Cr\$ 13,76 milhões destinavam-se aos recursos minerais, sendo em grande medida para estudos sobre potencialidade, localização e exploração (SPVEA, 1954).

Assim, as primeiras políticas elaboradas pela SPVEA demonstraram a tentativa de reestruturar significativamente a economia regional, superando o extrativismo. Elas se apoiariam: (a) numa complementaridade à economia nacional (produzindo matérias-primas); (b) mercado interno regional (produzindo produtos para seu próprio consumo, substituindo importações); e (c) numa nova complementaridade entre o rural (agora agrícola) e o urbano (centro industrial e comercial).

I Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia

A equipe que fez o Programa foi a mesma que elaborou o I Plano Quinquenal, de onde se constata a continuidade no diagnóstico da interpretação da realidade regional e das políticas de desenvolvimento propostas. Assim, a caracterização de que o modelo extrativista havia se esgotado leva a se buscar um novo modelo econômico para a região, sustentado agora na produção/colonização agrícola – que recebeu a maior destinação orçamentária e deveria ser tecnicamente avançada e orientar-se para o abastecimento (“auto-suficiência”) alimentar da região, ou seja, para seu mercado interno. Nesta caracterização, uma ocupação igual à dispersão provocada pelo extrativismo “não permitiria a constituição de uma sociedade homogênea e *normal* [grifo nosso], capaz de multiplicar-se e prosperar com recursos próprios”, o que a condenaria ao “insucesso” (SPVEA, 1955, p. 34). Diferente das políticas propostas até os anos 1940, aqui não se propõe nem a recuperação nem a racionalização ou modernização do extrativismo, mas a sua superação.

Os investimentos do Plano deveriam se concentrar em núcleos com certa concentração populacional (propunha-se concentrar a população), onde houvesse fatores econômicos favoráveis e/ou políticos desejáveis – o que, ao mesmo tempo, responderiam à necessidade de controle político da região (segurança nacional). Estes núcleos dinamizariam a região e deveriam buscar a auto-suficiência. Diante disso,

definiram-se 28 zonas para investimento. Até este momento, o processo de ocupação da região deveria ocorrer por meio dos rios, particularmente pelo Amazonas: “por essa concepção, o eixo natural do desenvolvimento amazônico é o curso do rio Amazonas em toda a sua extensão” (SPVEA, 1955, p. 35).

Não apenas se reafirma os objetivos da lei nº 1.806 e se incorpora ao I Plano a questão da segurança nacional como também a definição de uma região em crise evolui para a caracterização explícita e textual de um “espaço vazio”, politicamente perigoso e de onde se conclui que o desenvolvimento da Amazônia deveria ser obra de toda a Nação. Este seria um empreendimento não apenas desejável como plenamente possível. “Com sua fraca densidade demográfica constitui a Amazônia um espaço vazio, economicamente improdutivo e politicamente perigoso. [...] A valorização é em si uma obra política, pela qual a nação brasileira procura ocupar e desenvolver os espaços inaproveitáveis do território nacional” (SPVEA, 1955, p. 20 e 24-25).

O Plano sustenta-se numa proposição de reconversão produtiva regional (no que responderia aos interesses locais e se constituiria como um plano regional) e nas exigências da política de segurança nacional – o que o colocava como uma política nacional. Mas isso não era motivo de garantia de apoio às políticas da instituição. O Plano nunca chegou a ser aprovado pelas instâncias federais competentes (Congresso e sanção presidencial), tampouco recebeu o montante de recursos constitucionais que a ele deveriam ser destinados. Daí as sucessivas reclamações dos dirigentes da Superintendência e de representantes políticos regionais – veja SPVEA (1960).

Não apenas a elaboração como a tentativa de aprovação do I Plano Quinquenal e o seu abandono, durante os anos 1950, ocorreram num período de relativa fragilidade da burguesia e oligarquia regional. Próximo do final desta década, os comerciantes da borracha ainda procuravam reafirmar sua importância regional e obter concessões do governo federal, mas sua participação nas exportações atingiram tão somente 2,8% do total que a região Norte exportou em 1958 (menos que a exportação de couros e peles 2,9%), a castanha atingira 27,7%, mas, mesmo assim, estava longe de cumprir o papel que a borracha cumprira no seu auge. Neste ano já havia iniciadas as exportações do manganês do

Amapá, pela Icomi S/A, alcançando 62,1% do total do que foi exportado regionalmente. Mas esse não era nem o extrativismo reivindicado pela oligarquia nem aquele descartado pela SPVEA. Era um extrativismo mineral, com técnicas “modernas”, cuja empresa extratora foi uma testa-de-ferro de uma multinacional dos minérios, a Bethlehem Steel. Os números desta exportação dão conta do quanto fragilizada e concentrada encontrava-se a economia regional, pois a produção inicial de uma única empresa representou quase dois terços do total exportado.

Tabela 1
Exportação da região Norte para o exterior, 1958
(Valores FOB a preços de 1974)

Produtos	US\$ mil	Percentual
Manganês	45.200,3	62,1%
Castanha-do-Pará	20.163,1	27,7%
Couros e peles	2.120,6	2,9%
Borracha e resinas	2.061,9	2,8%
Madeira em tora ou serrada	761,3	1,1%
Oleo de paurosa	679,7	0,9%
Pimenta-do-reino	577,5	0,8%
Produtos da pesca	46,5	0,1%
Diversos	1.233,3	1,7%
Total	72.844,2	100,0%

Fonte: Basa apud Loureiro (2004)

Ao nível regional também havia interesses conflitantes: por um lado, setores que queriam uma distribuição “menos burocrática” dos recursos e menos sujeitos aos pré-requisitos definidos pela instituição (por exemplo, a distribuição de verbas por zonas prioritárias deixaria de fora interesses de outras áreas não tomadas como centrais); por outro, frações descontentes com a reconversão da economia regional, entre eles os extrativistas em particular.

Assim, tem-se o que Diesel (1999) define como uma crise de legitimidade. A SPVEA além de não conseguir apoio suficiente do governo federal (o que se materializaria nos recursos para seus projetos), também passa a ser questionada regionalmente. Deste modo, sem sustentação, o I Plano Quinquenal encontrava seu fim antes que conseguisse efetivamente afirmar seu nascimento concreto. Com o objetivo de buscar legitimidade, a Superintendência opta por contratar uma empresa privada do Rio de Janeiro para elaborar um novo plano de desenvolvimento regional, deslocando a prerrogativa da elaboração das políticas

de desenvolvimento amazônico da burocracia da instituição para outra burocracia, privada e distante da realidade local.

A Nova Política de Valorização

A empresa contratada, Consórcio de Planejamento e Empreendimentos S/A, avaliou a atuação da SPVEA no período entre 1954 e 1960 e concluiu que os problemas eram de ordem técnica ou mais exatamente de falta desta, desconsiderando a natureza política do desenvolvimento. A ironia deste procedimento foi que a empresa responsável pelo novo plano, presumivelmente detentora das técnicas do planejamento moderno, eficiente e conceitual e tecnicamente alicerçada, elaborou uma interpretação anacrônica sobre a Amazônia. Nela, a região era apresentada como pré-capitalista e feudal, a sociedade seria atrasada material e culturalmente. Até mesmo o setor terciário seria feudal. Diante deste quadro, o desenvolvimento pressupunha a superação destas relações e o estabelecimento de outras, tipicamente capitalistas: “pretende-se, expressamente, a substituição da estrutura e formas econômicas anacrônicas, historicamente superadas, por um sistema e unidades econômicas reguladas pelas leis da competição e lucro” (SPVEA, 1960, p. 228). A crítica ao extrativismo aproxima esta interpretação ao Programa de Emergência e ao I Plano Quinquenal, mas as alternativas propostas os separam. Enquanto na nova política se propõe o estabelecimento do capitalismo na Amazônia (como que se, de alguma forma, ele já não estivesse presente), o Programa de Emergência negava o assalariamento entre os camponeses.

Claramente influenciada pela Cepal, a análise contida no novo plano afirma que o Sudeste do país reproduzia com o Norte aquilo que os países industrializados faziam com o Brasil, rebaixando os preços locais e vendendo para a região produtos de preço mais elevado, agravando a pobreza social e diminuindo a poupança regional: “seus termos de intercâmbio [da Amazônia] mostram-se insistentemente desfavoráveis. Isso significa que ocorre com a Amazônia, relativamente às áreas industrializadas do país, o mesmo fenômeno de espoliação ‘orgânica’ identificado nas relações de troca do Brasil com os países de economia industrial desenvolvida” (SPVEA, 1960, p. 225).

Recorrendo aos conceitos de Nurske e Myrdal, círculo vicioso de pobreza e tendência à estagnação, os autores da nova política concluem que os problemas amazônicos decorriam do baixo padrão médio de vida local e da escassez de investimentos. “O baixo padrão de vida e a escassez de investimentos atuam, reciprocamente, como causa e efeito. Os dois elementos se completam, dentro de um equilíbrio causal, e geram uma auto-estabilização da pobreza, terminando naquele círculo vicioso já simplificado por Nurkse para os países subdesenvolvidos: a Amazônia é pobre porque é pobre” (SPVEA, 1960, p. 230).

Como romper este círculo vicioso? Investindo. Como a poupança regional era baixa se apelou ao governo federal. Mas onde investir? Onde o efeito multiplicador fosse maior. Aqui a proposição se distancia de fato das primeiras políticas proposta pela SPVEA. Enquanto estas apresentavam a agricultura como o caminho para o desenvolvimento regional, o novo plano concluiu que ela não tinha capacidade de gerar renda ao nível desejado. O investimento deveria concentrar-se no setor industrial. Qual o tipo de industrialização que se propôs? A industrialização de suas matérias-primas locais (aproveitando suas vantagens comparativas) e de produtos que substituíssem importações. Isso pressupunha a proteção à indústria amazônica. Por que recorrer ao Estado? Porque o empresário regional não dispunha das técnicas modernas do capitalismo - ele ainda era atrasado. Logo, o papel estatal não se limitava apenas à infraestrutura e serviços públicos comuns, mas, também, à constituição de forças produtivas tipicamente capitalistas. Este último plano também não teve efetividade, assim se mantendo, grosso modo, as políticas da instituição até o golpe militar de 1964.

Plano de Metas, SPVEA e Rodovia Belém-Brasília

A segunda metade dos anos 1950 foi marcada pelo estabelecimento da industrialização pesada no Brasil, impulsionada pelo Plano de Metas. Entre os objetivos do presidente Juscelino Kubitscheck, estava a integração nacional, simbolizada na construção de Brasília. Kubitscheck, em 19 de maio de 1958, criou a Comissão Executiva da Rodovia Belém-Brasília (Rodobrás, decreto nº 3.710), vinculando-a à estrutura

da SPVEA. No dia 2 de fevereiro de 1960 chegou à Brasília a caravana que saíra de Belém no final de janeiro do mesmo ano, percorrendo 2.200 km, inaugurando a rodovia (FERREIRA, 1989).

No Plano de Metas a Amazônia ficou secundarizada. Das grandes obras do governo JK e do seu plano restou à Amazônia a Rodovia Belém-Brasília e o planejamento da Rodovia Brasília-Acre. Por que isso? Em nossa compreensão, porque isso se enquadrava nos objetivos gerais do plano, particularmente nos investimentos de transporte, e na tentativa de fazer a integração da região ao restante do país – o que ocorreu, mas como consumidora dos produtos da região dinâmica na acumulação de capital (Sudeste).

Com o anúncio da construção da Belém-Brasília muitos empresários de outras regiões começaram a comprar terras que ficariam às margens da rodovia. Latifundiários paraenses, temendo perder o controle sobre os castanhais pressionaram o governo do estado a lhes transferir a posse dos castanhais nativos através de um contrato de aforamento perpétuo, no que foram prontamente atendidos.¹³ Até aqui, as grandes extensões de terras onde se exploravam produtos extrativos eram terras relativamente livres, ainda que houvesse disputa sobre sua posse. Com a cessão de castanhais e outras áreas de terra, o Estado transferiu para a burguesia local, grupos econômicos nacionais e estrangeiros um incalculável patrimônio social. Como demonstra Loureiro (2004) e Emmi (1999), entre outros, os beneficiários passaram a acumular grande poder político em decorrência da apropriação privada da terra e de seus componentes. Este controle foi paulatinamente ampliado para além dos castanhais e dos trabalhadores coletadores de castanha, fortalecendo, sob o aval do Estado, o poder político da burguesia regional. Ao favorecer os grandes grupos regionais, nacionais e até estrangeiros em detrimento dos trabalhadores diretos o Estado semeia o gérmen de conflitos presentes e futuros. De 1959 a 1963 o governo paraense concedeu 1.575 títulos de propriedade de terra, totalizando 5.646.375 hectares.

Golpe Militar e Extinção da SPVEA

Uma semana após o golpe militar de 1964 o governo nomeou o general de divisão Ernesto Bandeira Coelho como interventor da

SPVEA e repassou-a à responsabilidade do recém-criado Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR). Em seguida, o também general de divisão Mário de Barros Cavalcanti assumiu a intervenção da Superintendência, mantendo-se em sua direção até a sua substituição da Sudam. Durante este período foram elaborados três relatórios conformando-se uma avaliação negativa das administrações anteriores.

Na avaliação negativa e moralista incluem-se falta de competência técnica, de coordenação das ações e organismos federais na região, debilidade acentuada do pessoal da SPVEA (quase todo sem qualificação) e manipulação escusa dos recursos da Superintendência. No primeiro relatório (1966) estes elementos são colocados como comprometedores dos objetivos originais da instituição. Constata-se, além do mais, a crise de legitimidade da Superintendência, mas se coloca como objetivo recuperá-la. Através da administração correta se conseguiria rapidamente “recuperar o prestígio desta instituição, muito desacreditada perante aqueles que nela depositaram esperança e em consequência da lamentável omissão passaram a criticá-la e a negar o valor da sua criação” (CAVALCANTI, 1967, p 27).

O interventor conduziu a elaboração de um Programa de Emergência para 1965 (tal como definia o decreto nº 50.495 de 24/04/1961), onde se buscou concentrar a aplicação dos recursos da SPVEA. A partir de então, construiu-se o Plano de Ação Administrativa que seria executado em 1966, sendo supervisionado, orientado e coordenado pela MONTOR – Montreal Organização Industrial e Economia S/A. Tal qual ocorrera antes do golpe militar, verifica-se novamente a tentativa de buscar, através de uma empresa privada, legitimidade e eficiência técnica. O Plano era composto de uma política de desenvolvimento e um plano de ação. Contudo, as mudanças definidas em Brasília, extinguindo a SPVEA em 1966, comprometeram a realização do mesmo, levando a novas redefinições, ainda que subsidiadas nos estudos e planos anteriores (CAVALCANTI, 1967; FERREIRA, 1989).

Assim, à exceção dos programas de emergência, nenhum dos planos da SPVEA foi aprovado, de modo que na sua existência ela não chegou a orientar suas ações pelos planos formalmente exigidos em

lei, havendo, segundo Pereira (1976), uma inversão de valores, onde o que deveria ser provisório, no caso o Programa de Emergência, se torna definitivo.

Desde antes da SPVEA já se reclamava o fato de o governo federal e o Congresso não repassarem os 3% constitucionais destinados ao Fundo de Valorização Econômica da Amazônia. A isso somava-se a insatisfação por conta do governo incluir como se fossem recursos do Plano os investimentos diversos que a União já fazia antes ou que deveria fazer independente do mesmo. Assim, os repasses reais do plano eram ainda menores. Depois que a Superintendência foi criada este foco de conflito não se extinguiu. Os primeiros superintendentes e o próprio Cavalcanti queixavam-se constantemente do sucessivo aumento de responsabilidades (inclusive oriundas de outras instituições e ministérios) da Superintendência sem a equivalente contrapartida financeira. Cavalcanti (1967) calculou que os diversos planos de economia do Governo Federal na década de 1955-1965 haviam retirado da região a soma de Cr\$ 33.845.075.427. Os estados e territórios federais também não repassavam os 3% de sua renda tributária à instituição.

De início, Cavalcanti colocou a responsabilidade por esta situação nos governos anteriores ao golpe, mas ela manteve-se a tal ponto que sua insatisfação, neste ponto, com os próprios governos golpistas se tornou explícita. De 1964 a 1965 a dotação orçamentária da Comissão do Vale do São Francisco aumentara em 34,75% e a da Sudene crescera 93,79%. Já a SPVEA via-se estagnada em 0,05%, contrastando com um aumento de 300% em sua despesa de custeio.

Desta maneira, é firme a disposição desta Superintendência evitar o prolongamento de uma política de restrições na contribuição financeira da União, que somente prejuízos têm acarretado à região amazônica, além de, neste lance, contribuir para o desprestígio da Revolução, através da perpetuação de um sistema que se objetivou combater (CAVALCANTI, 1967, p. 132-133).

Afora isso, o Fundo de Valorização já vinha em grande medida determinado onde deveria ser aplicado, restando uma parcela pequena onde a Superintendência dispunha de autonomia. Para o orçamento de 1966 o Fundo já contava com 10% para o Fundo de Fomento à Produção (lei nº 1.184/50), 5% para serviços de águas pela Fundação SESP

(lei nº 4.366/64), 8% para administração da SPVEA, 3% para obras assistenciais e educacionais da igreja (decreto nº 42.645/57) e 36% para a conclusão da Belém-Brasília, Zona Franca de Manaus (lei nº 3.173/57) e execução do acordo entre o governo brasileiro e a FAO (Food and Agriculture Organization). Posteriormente, a lei nº 4.829/65 elevou para 20% a participação do Fundo de Fomento à Produção, sendo que o BCA deveria destinar 60% deste valor para o crédito rural. Diante destes e de outros elementos, o superintendente queixa-se que restavam tão somente 20% do fundo para a instituição definir aplicação.

Estes elementos sequer eram novidades, já existiam desde os primeiros dias da instituição. No orçamento brasileiro de 1954 o Congresso Nacional destinou Cr\$ 1,13 bilhão para o Plano de Valorização da Amazônia, dos quais Cr\$ 300 milhões cabiam a SPVEA para aplicar no Programa de Emergência. Os 834 milhões restantes foram distribuídos pelos parlamentares em consignações diversas. Isso levou Raimundo Ferreira a afirmar que “começava, dessa forma, a SPVEA, ainda no seu primeiro ano de atividades, a sofrer a interferência, o jogo de interesses políticos de alguns parlamentares da área amazônica” (FERREIRA, 1989, p. 12-13).

Em maio de 1963, os incentivos fiscais, já presentes no Nordeste desde 1961, foram estendidos à Amazônia,¹⁴ o que pode ser notado nos investimentos de 1964 em diante. Inicialmente, a extensão era limitada, quando comparada ao Nordeste. Diferente deste, por exemplo, na Amazônia só teriam acesso aos incentivos fiscais as empresas com capital 100% nacional.¹⁵ A participação dos recursos dos incentivos fiscais cresceu em relação aos recursos orçamentários da SPVEA. No total de investimentos realizados em 1964 os incentivos fiscais foram 14,5%, subindo a 39,5% em 1965 e a 69% em 1966.

Porém, mesmo com o interesse inicial na industrialização, a direção da SPVEA e o governo federal optaram por estimular o investimento na agropecuária. A justificativa era que esta atividade respondia melhor aos objetivos de absorver os desempregados e subempregados e de ampliar o mercado interno regional. Apesar da justificativa, o investimento concentrou-se na pecuária e não na agricultura - que poderia ser explorada, dependendo da opção política, por pequenos produtores, diferentemente do que aconteceu com a pecuária. Assim, a pecuária

que recebera Cr\$ 1,7 bilhões em 1965 passou a obter Cr\$ 39,1 bilhões em 1966 – ano da Operação Amazônia e da substituição da SPVEA pela Sudam. Por outro lado, os investimentos em educação e saúde que haviam totalizado Cr\$ 2,06 bilhões em 1965 nada receberam em 1966.

Aqui já se esboça um movimento que marcou a economia amazônica e as políticas públicas nos anos 1970 e 1980, qual seja, o estímulo à grande produção pecuária, o que significou estimular a expansão da grande propriedade – tanto de proprietários originários do Pará ou daqueles vindos de outras regiões. Isso estava de acordo, por um lado, com a concepção de segurança nacional que via a região como um “espaço vazio” e, por outro lado, com um Estado que, assim como desde o período do extrativismo gomífero e de castanha, optou pelo latifúndio contra os pequenos produtores diretos.

Ainda em relação aos recursos da SPVEA, houve concentração no Pará. Pelas informações de Pereira (1976), entre 1955 e 1960 obteve 23,7% dos recursos aplicados, seguido do Amazonas com 21,2%. Segundo relatório da própria Superintendência,¹⁶ no biênio 1964-1965, este estado sozinho recebeu mais da metade dos recursos da instituição para projetos industriais aprovados, totalizando Cr\$ 39,7 bilhões, seguido do Amapá com Cr\$ 13,4 bilhões (para um projeto somente, a Brumasa, do Grupo Caemi/Icomi) e Mato Grosso com Cr\$ 8,4 bilhões. Ainda de acordo com o relatório, em 1966 para projetos industriais, agroindustriais e de navegação o estado paraense concentrou 75,7% dos recursos, seguido à distância por Mato Grosso (Cr\$ 15,6 bilhões), Maranhão (Cr\$ 8,1 bilhões) e Amazonas (Cr\$ 3,5 bilhões). Qual a conclusão? A SPVEA acabou por constituir-se em uma superintendência eminentemente paraense, o que gerou pontos de conflitos e, quando se apresentou a sua extinção, não se encontrou grande resistência por parte das outras unidades federativas que ela deveria abranger.

Em junho de 1965 foi criado o Grupo de Trabalho da Amazônia, de onde sairia a proposta de extinção da SPVEA e criação da Sudam. O governo federal, ao criar a nova instituição tentou justificar o “fracasso” da precedente retirando a sua responsabilidade, depositando-a nos desvios e omissões das administrações da SPVEA. Para isso, recorreu até mesmo a diversos elementos já apresentados pelo seu último superintendente, o interventor Mário Cavalcanti. Em síntese, o problema

seria de burocratização, desvios diversos e falta de eficiência. Por um lado, teria-se havido centralismo administrativo e, por outro, falta de coordenação dos organismos governamentais na região. Conclusão: a SPVEA fracassara enquanto projeto, devendo-se construir outro – o que acontece com a lei 5.173, de 27 de outubro de 1966.

A substituição da SPVEA pela Sudam fez parte da Operação Amazônia, um conjunto de instrumentos institucionais legais, adotados nos últimos meses de 1966 e início do ano seguinte. Com a Operação, ademais, regulamentou-se a Zona Franca de Manaus, criando sua superintendência, foi criado o Banco da Amazônia para o lugar do Banco de Crédito da Amazônia e foi instituída uma nova política nacional da borracha. Mas talvez a mais importante das mudanças tenha sido a reformulação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Com isso, os incentivos fiscais foram ampliados e passaram a incorporar fortemente a agropecuária. Objetivava-se instituir um processo coordenado e intenso de ocupação territorial da região, visando “integrá-la” ao restante do país. A integração mostrou-se autoritária, conservadora centralizadora no Executivo federal (com as principais decisões tomadas fora dos espaços regionais). Respondia, fundamentalmente, aos interesses principais do grande capital e da grande propriedade.

Segundo o último superintendente da SPVEA,

A descrença que a acompanhou durante muitos anos de sua atuação na Amazônia, assim como as repetidas frustrações que sofreu, com inevitáveis reflexos no seu quadro de pessoal, seriam uma herança demasiadamente pesada na hipótese de se pretender outorga-lhe, com nova roupagem o comando do processo de Valorização regional (BRASIL apud CAVALCANTI, 1967, p. 659).

Para Cavalcanti a sigla SPVEA representava descrédito e improdutividade, mas isso não era sua responsabilidade e sim dos seus comandados, os funcionários (ociosos e nocivos), e da ingerência político-partidária. O superintendente-interventor pareceu esquecer que passou dois anos à frente da instituição em extinção e sempre recorreu a um discurso de cunho moral e de ineficiência para justificar os problemas na condução do planejamento. Ora, se o problema era o desvio do dinheiro público, a ingerência político-partidária e a ociosidade dos funcionários ineficientes porque sua autoridade e moralidade não o re-

solveu? Desvios diversos devem ter ocorrido na condução da SPVEA. Ineficiência também. Mas isso somente não explica seu desgaste.

A versão oficial que justificou a extinção da SPVEA foi assimilada por diversos pesquisadores, alguns com pouca reflexão sobre a mesma. Pereira assim se expressou: “por ter se tornado discrepante quanto aos propósitos formalizados em lei, ela foi extinta em 1966, dando lugar ao aparecimento da Sudam, cuidadosamente expurgada dos defeitos e vícios que contaminaram a Agência Regional antecessora” (PEREIRA, 1976, p. 63). Qual sua conclusão da ação desenvolvimentista da SPVEA? “O modelo pensado para a Amazônia, embora aplaudido e inquestionado, era na verdade estranho e não adequado a tradição administrativa (que tinha sua racionalidade própria) brasileira” (PEREIRA, 1976, p. 85).

Este balanço não é consensual. Ferreira (1989) faz uma avaliação muito positiva da SPVEA na construção da infraestrutura da região, assim como na área social (educação, saúde e saneamento). “A SPVEA desempenhou um papel relevante no processo de rompimento da estagnação, do marasmo e da falta de esperança que antes predominavam em toda a Amazônia” (FERREIRA, 1989, p. 33).

Diesel (1999), analisando o conjunto de forças envolvidas na criação da SPVEA afirma que sua instauração apresenta duplo caráter: “eficientizadora da ação do poder público na promoção do desenvolvimento ao introduzir a utilização de instrumentos de racionalização como o planejamento e, sobretudo, um agente capaz de sobrepujar-se às oligarquias regionais e conduzir uma política orientada ao favorecimento do bem-comum (a nação) na região” (DIESEL, 1999, p. 148). Ora, se era isso, o intento ficou pela metade. Nem as políticas se mostraram as mais eficientes, entre outros motivos porque sequer foram aplicadas significativamente, nem as oligarquias regionais, apesar da defesa da agricultura contra o extrativismo, foram sobrepujadas a contento. Isso fica demonstrado, primeiro, pelo pouco interesse que a Superintendência despertou no governo federal; segundo, pela elaboração de proposta de substituição interna de importações; e, terceiro, pela permanência de representantes políticos locais na composição do coração da instituição, a Comissão de Planejamento, responsável pela elaboração dos projetos e, conseqüentemente, distribuição de recursos – veja a crise de legiti-

dade que leva a Superintendência a encomendar um plano Quinquenal a uma empresa privada. Isto acaba sendo parcialmente reconhecido pela própria autora quando afirma que “esta iniciativa de criar uma instituição regional que agrega classe política e intelectuais também pode ser percebida como uma medida estratégica de legitimação do governo federal, que isenta-se de tomar decisões diretas sobre um tema onde as decisões, via de regra, são causa de animosidades” (DIESEL, 1999, p. 151).

Também é possível constatar a presença dos interesses oligárquicos locais em materiais da própria SPVEA. Estes interesses poderiam inclusive entrar em conflito. Num texto de 1954 seus técnicos reconheceram os conflitos e ingerência política ao afirmarem que foram obrigados a aceitar os pedidos das unidades políticas. “Fomos obrigados por contingência de tempo e pelo fator psicológico, que no caso da Valoração da Amazônia teve importância marcante, a aceitar e selecionar, num primeiro passo e racionalização, os pedidos, as reivindicações, as aspirações oriundas das unidades políticas que formam o complexo social e administrativo amazônico” (SPVEA, 1960, p. 68).

Parece ser verdade que os setores dominantes locais conseguiam influenciar a política da SPVEA, como afirmam os autores citados, mas isso sequer é uma demonstração de exclusivismo deste setor na condução da instituição. Desde a abertura da rodovia Belém-Brasília, já citamos, passou a ocorrer a entrada acentuada na Amazônia de proprietários oriundos de outras regiões e mesmo de outros países. Estes proprietários, ou pelo menos parte deles, também conseguiam ter acesso à SPVEA e já demonstravam o sentido que deveria tomar a nova superintendência que viria a ser criada. É isso que nos indica a tabela a seguir. No período de transição entre SPVEA e Sudam, grupos e famílias importantes vindos de outras regiões tiveram acesso aos recursos administrados pela primeira.

Tabela 2
Primeiros projetos agropecuários beneficiados pelos incentivos fiscais –
vigência da SPVEA

Projetos	Data de aprovação	Principal acionista
CODESPAR	04.10.1966	F. Lunardelli
Cia. Agropastoril Nazareth S/A	09.10.1966	João Lanari
Cia. Agropastoril Araguaia S/A	09.12.1966	Paulo Quartim (Liquigás)
Granja Turu S/A	21.11.1966	-
Agropecuária Suiá Missu S/A	21.11.1966	Grupo Ometto

Fonte: SPVEA apud Fernandes (1999).

A SPVEA sobreviveu aproximadamente treze anos (1953-1966). Muitas razões foram levantadas para o seu fracasso e extinção. Estas razões vão desde a falta de técnica (e técnicos) no planejamento que ela fez para a região até elementos de cunho moral, como o desvio de recursos e a sua dominação pela oligarquia regional. Pelo que apresentamos até aqui, estas razões não nos satisfazem, nos exigindo uma reflexão maior.

Alguns elementos já foram constatados por outros autores. É verdade que as responsabilidades da instituição eram muito amplas e crescentes frente aos recursos financeiros e pessoal disponíveis. Mahar (1978) e os superintendentes localizam os problemas na falta de repasse financeiro. Em relação ao desempenho institucional, de fato não se tinha um profundo conhecimento técnico e científico sobre a região e isso se refletia em seu corpo técnico-funcional.

Dado seu pouco tempo de vida e a fragilidade de seu corpo técnico-burocrático a SPVEA optou, particularmente no programa de Emergência, por convênios com entidades públicas e privadas, aproveitando o conhecimento que estas já haviam acumulado sobre a região. Como as atribuições da SPVEA foram sendo expandidas, mas nem seus planos nem seu corpo técnico se efetivaram, os acordos e convênios tornaram-se progressivamente diversificados, limitando a efetividade da própria Superintendência. Ainda segundo Pereira (1976), os convênios (englobando investimentos de caráter social) chegaram a representar mais de 70% dos recursos da Superintendência e do Fundo de Fomento à Produção.¹⁷

Por não ter condições de intervir diretamente mediante os seus próprios planos e com um corpo técnico específicos, implementava os trabalhos de outros órgãos; estes, ao consumirem grande parte das verbas, impediam a SPVEA de possuir recursos suficientes para elaborar e por em prática um esquema próprio de atuação (PEREIRA, 1976, p. 111).

Daqui decorre outro problema e que vai respaldar a crítica justificadora da extinção da SPVEA. Cavalcanti (1967) já apresentara as limitações do quadro técnico da Superintendência. Pereira afirma que, frente ao quadro limitado, predominaram os interesses de uma oligarquia regional que tinha influência sobre o colegiado da instituição. “Assim, era comum a Comissão de Planejamento receber pedidos de governadores para apreciar favoravelmente certos projetos, ou alguns membros da Comissão prepararem projetos que iriam ser, por eles mesmos, analisados” (PEREIRA, 1976, p. 117).

Diferentemente de Pereira, acreditamos que não podemos reduzir a questão da eficiência às limitações do quadro técnico da SPVEA em si – tampouco podemos deduzir somente daí os desmandos ou corrupção que tenha ocorrida. Precisamos não esquecer que a nível nacional, pelo menos quando a Superintendência foi criada, ainda não tínhamos “o” órgão central (ou ministério) de planejamento, que poderia subsidiar o planejamento regional – nem mesmo havia um ministério responsável pelo desenvolvimento regional (um ministério do interior). Apesar da política de JK, com o Plano de Metas, e do esboço de tentativa de Goulart, esta realidade manteve-se pelo menos até 1964. Isso dificultava a ação planejadora para a Amazônia.

Mas não ter “o” órgão central de planejamento não significava que as decisões do governo federal não interferissem no cotidiano da Superintendência. Como já vimos, os superintendentes reclamavam dos sucessivos cortes de recursos por parte do Congresso Nacional ou mesmo da amarração dos recursos feitas pelos parlamentares na capital federal, deixando pouca margem de manobra para a direção da instituição. Além disso, também já citado, o Executivo federal também procedia em redução dos repasses e em anulação de decisões tomadas por quem conduzia a SPVEA. Isso enfraquecia os dirigentes da Superintendência (já relativamente instável pelas mudanças no governo fede-

ral), colocando-os sob questionamentos e pressões de órgãos e setores regionais que deveriam ser agraciados com os recursos da instituição.¹⁸

As limitações técnicas e financeiras são um fato, já o afirmamos mais de uma vez, mas aceitarmos pura e simplesmente esta resposta como razão dos problemas da SPVEA é, parafraseando Karl Marx, incorrer num fetichismo, vendo a aparência sem entender a essência do fenômeno. Dito isso, acreditamos que para os autores que se contentaram com isto faltou uma pergunta básica: por que, num momento de grandes investimentos no Brasil, a SPVEA agonizou em falta de recursos?

Além da questão da amplitude das responsabilidades da Superintendência frente a seus recursos técnicos e orçamentários, há outro elemento: o desenvolvimento da Amazônia, via expansão agrícola ou industrialização regional, exigia um investimento financeiro significativo, o que não ocorreu porque, por um lado, não houve interesse federal e, por outro, porque provavelmente o estágio de desenvolvimento capitalista brasileiro ainda não reunisse condições e/ou interesse para tal empreendimento numa região como a Amazônia dos anos 1950.

A política da SPVEA buscava se sustentar no mercado interno regional via expansão da agricultura ou da industrialização ou, ainda, das duas de formas associadas. Ora, quando esta instituição foi fundada, a Amazônia, segundo o IBGE, continha algo em torno de 3,5 milhões de habitantes, dispersos numa área superior a metade do território nacional. Mais da metade desta população encontrava-se no campo e, grosso modo, vivia de atividades de subsistência e pouco geradoras de renda. Tanto as classes trabalhadoras (assalariados e pequenos produtores), quanto a chamada classe média, se apresentavam pouco organizadas e muito fracas economicamente. Evidentemente, qualquer política que dependesse de um mercado nestas condições encontraria muitas dificuldades. Foi o que aconteceu com a política de substituição regional de importações. Além disso, tocar em frente um projeto desses implicaria enfrentar os setores dominantes da economia do Sudeste que queriam manter a Amazônia na condição de consumidora de seus produtos.

A esta realidade regional é preciso incorporar o fato de que historicamente se constituiu uma burguesia regional muito fraca econômica e politicamente. No auge da borracha não viu a necessidade e não con-

duziu nenhum processo significativo de incorporação tecnológica ou diversificação da produção regional. Daí decorreu que quando a produção gomífera entrou em crise esta burguesia passou mais de trinta anos implorando ajuda do governo federal – pouco conseguindo. Seu capital fragilizado permanecia, grosso modo, extrativista ou comercial. Esta burguesia não estava em condições de conduzir um processo de desenvolvimento regional que exigia uma relativa autonomia e algum grau de conflito com outros setores nacionais.

Ademais é preciso entender, como estamos querendo fazer crer, a localização da região no processo de acumulação capitalista brasileiro. Assim, fica mais fácil entender um “fracasso” ou não do desenvolvimento regional e de suas instituições. Loureiro, mesmo reconhecendo outras razões, afirma que a SPVEA falhou no desenvolvimento regional porque “encarou o problema do atraso e da não integração da Amazônia à economia nacional como sendo resultado da carência de infra-estruturas físicas da área, e à falta de infraestruturas sociais, sem entender a região no contexto mais global de expansão do capitalismo no Brasil, no qual ela estava apenas fracamente inserida economicamente” (LOUREIRO, 1990, p. 7).

Para além disso, as políticas elaboradas pela Superintendência não unificavam o conjunto da burguesia/oligarquia regional. Por exemplo: a reconversão da economia regional de uma economia sustentada no extrativismo para uma economia agrícola encontrava oposição nos setores extrativista, ainda mais quando se propôs que isso ocorresse por meio da pequena propriedade. Tomar a pequena produção como eixo do desenvolvimento regional implicaria entrar em choque com a oligarquia regional, gerando um conflito que a burocracia da SPVEA não tinha como sustentar, dada a sua fragilidade e necessidade de sustentação política, inclusive nesta oligarquia. A oposição extrativista também ocorreria quando da conversão para uma economia industrial que negasse o extrativismo. Na realidade, é possível ver uma disputa dentro da burguesia/oligarquia regional não apenas pelo sentido das políticas da SPVEA, mas pelos recursos da mesma – de onde se sustentam as críticas que afirmam que ela fora tomada por interesses escusos.

6. Considerações Finais: o Estado no “fracasso da SPVEA”

A SPVEA ficou entre uma política nacional (evidenciada na determinação anterior de seus recursos e nos interesses formais da segurança nacional) e uma instituição política regional (expressa nos seus planos de beneficiamento de matérias-primas regionais e na reconversão produtiva para a agricultura). Na realidade, viveu na contradição autonomia regional para elaborar políticas regionais *versus* limitações estabelecidas pela União. Ela foi uma experiência inovadora, mas limitada por conta principalmente desta disjuntiva.

O que se apresenta é que o governo federal percebe a necessidade de desenvolver políticas efetivas para a região, muito em função da questão da segurança nacional e das reclamações regionais, mas não tem claro ainda que projeto a região cumpriria na acumulação capitalista nacional – algo que deveria ser para além de simples consumidora de produtos do Sudeste, até porque o reduzido mercado regional, mesmo desejável, não era decisivo para a economia da região mais industrializada e populosa do Brasil. A oligarquia/burguesia regional não foi capaz nem de construir um projeto nem de tensionar significativamente o governo federal para este fim. Pode-se questionar quanto à sua função como produtora de matérias-primas, já proposta em alguns planos oficiais. É verdade, mas respondemos com outro questionamento: qual ou quais matérias-primas? Ainda pouco se conhecia sobre este potencial da região e as matérias-primas já exploradas não tinham grande destaque nacional.

A inexistência de um projeto claro explica, em grande medida, o pouco comprometimento federal com os planos da SPVEA, expresso nos poucos recursos à sua implementação. Assim, falar em “fracasso da SPVEA” é antes de tudo falar em fracasso das expectativas regionais (senão de todos pelo menos dos setores dominantes da região). Ademais, nas informações do I Plano da Sudam (SUDAM, 1966), partindo de levantamentos da Fundação Getúlio Vargas, dão conta de que entre 1952-1962 o produto da Amazônia Legal cresceu, em valor, 8,2% ao ano, superior a média nacional de 6,0%. No intervalo entre 1955-1965 a Amazônia “clássica” cresceu 9,0% ao ano. Nos anos críticos de 1963 e 1964, quando se observa redução no ritmo de crescimento nacional,

a Sudam estimava que a Amazônia teria crescido 8,2% em média. Isso nos levar a relativizar até mesmo o fracasso das expectativas regionais de que falamos.

Por outro lado, como afirmamos, um programa que colocasse a agricultura como central (mais ainda, se nela trabalhasse como elemento decisivo a pequena propriedade, como propunha o Programa de Emergência), negando a produção extrativa, não devia despertar grandes paixões a setores expressivos da oligarquia regional. Afora isso, a distribuição de recursos concentrou-se no Pará, tornando mais difícil sua defesa diante do movimento de sua extinção.

Com a SPVEA começa-se a operar a transição na Amazônia de um Estado em que pouco se sentia sua presença a outro (na figura do governo federal) “condutor” do desenvolvimento regional, um Estado que desempenha um papel “civilizatório”, em tese neutro, sustentado na razão que se traduzia no planejamento técnico e na programação econômica. Esta concepção do Estado como aquele que traz o “progresso” e que defende os “interesses da região e da nação” não deixa de guardar proximidade com as concepções jusnaturalistas quando viam o Estado como representante do bem-comum. A transição a este “novo” Estado significava, contudo, que a decisão do desenvolvimento regional não cabia aos setores regionais, mas, antes de tudo, a quem hegemonizava o governo federal.

“A Sudam nasceu, verdadeiramente, dos escombros da SPVEA” (CAVALCANTI, 1967, p. 67). Diesel (1999) afirma que “ímpeto moralizador” do governo militar justificou a substituição da administração da SPVEA, a extinção desta Superintendência e a criação da Sudam. É verdade, mas avancemos um pouco mais. Por que se extinguiu a SPVEA e criou a Sudam? Por que era necessária uma nova instituição, não permeada pelos interesses regionais como a SPVEA, diretamente controlada e centralizada pelo governo federal militar, mas que, ao mesmo tempo, fosse capaz de negociar um novo projeto com a burguesia/oligarquia regional – ou que pelo menos se apresentasse a esta burguesia regional como esta possibilidade. Isso ficou mais claro quando os incentivos fiscais migraram para a agropecuária. Evidentemente, não estamos afirmando que tudo já estava definido no momento da substituição de uma instituição por outra. O último período da SPVEA e os

primeiros anos da Sudam constituem-se num momento de transição e redefinição. A SPVEA constituiu um momento em que se esboçaram os instrumentos e pré-requisitos à ação/intervenção efetiva do Estado nacional na Amazônia. Com a Operação Amazônia estes instrumentos foram redefinidos e se consolidou a intervenção e centralização federal. A SPVEA foi um órgão regional e, em certa medida, regionalmente controlado pela oligarquia local. Com a Sudam buscava-se uma nova legitimidade e a colocação da instituição desenvolvimentista e do projeto regional nas mãos do governo federal.

Aproximadamente seis décadas após a fundação da SPVEA, a Amazônia saiu de uma população de pouco mais de 3 milhões de pessoas, predominantemente rural, para algo que se aproxima de 26 milhões de habitantes, 2/3 na área urbana. Atualmente, além do Pólo Industrial de Manaus, há inúmeros projetos da grande exploração mineral, colocando, por exemplo, o Pará como um dos dois principais estados mineradores brasileiros e entre aqueles que mais contribuem para os saldos positivos da balança comercial brasileira. A região abriga diversos novos projetos hidrelétricos e a expansão do agronegócio para além do que já está consolidado. Gado bovino, soja, madeira, dendê e outros produtos são destaques na economia nacional. Ademais, o potencial de biodiversidade e o fato de ser a maior bacia hidrográfica e maior floresta tropical do planeta colocam a região no centro das atenções de um mundo. Por outro lado, os conflitos agrários e a degradação ambiental ainda persistem em proporções significativas, exigindo melhor fiscalização e mais atenção por parte das políticas públicas.

Contraditoriamente, quanto mais atenção ganha a região, menos instrumentos de intervenção na realidade local restam às instituições desenvolvimentistas regionais, como é o caso da Sudam. Cabe urgentemente repensar o desenvolvimento da Amazônia à luz dos velhos e novos fenômenos. Mas isso significa também refletir a respeito e recuperar a importância dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento – desta vez, espera-se, com um conteúdo verdadeiramente social.

Abstract

The Bureau of Planning for Economic Expansion in the Amazon (SPVEA), created in 1953, was an innovation in Brazilian regional planning. However, it faced a major contradiction: to be a national institution (supported by the policies of national security) or to be a regional institution, based on the proposal to industrialize the Amazon region on the basis of regional substitution of imports (which also included the Brazilian Southeast). This, among other contradictions, resulted in SPVEA not being able to obtain approval for its development plans. In 1966, the military government replaced this institution with that of SUDAM (Bureau of Amazon Development).

Key words: State; accumulation of capital; development; the Amazon.

Referências

- BONFIM, Ronaldo F. A infra-estrutura da Amazônia e seu desenvolvimento econômico. In: LIMA, Afonso A. et al. *Problemática amazônica*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.
- BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954.
- BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 1.806/53 de 06.01.1953 (criou a SPVEA). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007a.
- CAVALCANTI, Mário de B. *Da SPVEA à Sudam (1964-1967)*. Belém, 1967.
- COSTA, Wanderley M. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2001.
- DIESEL, Viven. *A construção das recomendações no planejamento do desenvolvimento*. Belém: UFPA/NAEA, 1999 (tese de doutorado).
- EMMI, Marília. *A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais*. Belém: NAEA/UFPA, 1999.
- FERNANDES, Marcionila. *Donos de terras: trajetórias da União Democrática Ruralista – UDR*. Belém: NAEA/UFPA, 1999.
- FERREIRA, Raimundo Nonato. *Amazônia – realidade cheia de perspectivas*. Belém: Sudam, 1989.
- HERMES FILHO. In: BRASIL. *Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento*. Rio de Janeiro: Departamento de Im-

- prensa nacional, 1954.
- HOMMA, Alfredo. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.
- LIRA, Sérgio B. Morte e ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional da Amazônia. Belém: NAEA, 2005 (tese de doutorado).
- LOUREIRO, Violeta R. Amazônia: Estado, homem, natureza. Belém: Cejup, 2004.
- MAHAR, Dennis. Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.
- MATTOS, Carlos de Meira. Uma geopolítica pan-amazônica. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.
- MEDEIROS, Océlio de. À margem do planejamento econômico da Amazônia. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Paradoxos da burocracia. Um estudo de caso da Amazônia brasileira. Brasília: UNB, 1976 (dissertação de mestrado).
- PETIT, Pere. Chão de promessas. Elites políticas e transformações econômicas no Estado do Pará pós-64. Belém: Paka-Tatu, 2003.
- PINTO, Nelson P. Política da borracha no Brasil: a falência da borracha vegetal. São Paulo: Hucitec/Conselho Regional de Economia, 1984.
- REIS, Arthur Cezar F. A Amazônia e a cobiça internacional. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.
- SANTOS, Fernando R. História do Amapá: da autonomia territorial ao fim do jananarismo - 1943-1970. Macapá: FUNDECAP/GEA, 1998.
- SPVEA. Plano de Valorização Econômica da Amazônia; Primeiro Plano Quinquenal. Belém: SPVEA, 1954a.
- _____. Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia. Belém: SPVEA, 1954b.
- _____. Política de desenvolvimento da Amazônia - vol. 1: Balanço de atividades, vol. 2: Nova política de desenvolvimento. Belém: SPVEA, 1960.
- _____. Valorização Econômica da Amazônia; Programa de Emergência. Belém: SPVEA, 1954.
- VARGAS, Getúlio. Discurso do Amazonas. In: BRASIL. Valorização Econô-

mica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954a.

VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional em 1952. In: BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954b.

Notas:

¹ Sustentada no trabalhador direto, o seringueiro, que, ao extrair o látex no interior da mata, gerava a renda que era apropriada pelas demais classes. A base da organização do trabalho encontrava-se no aviação, um sistema de produção que prendia o seringueiro ao seringalista através de uma cadeia de endividamento permanente e crescente.

² Seringais cultivados a partir das sementes amazônicas. Leal (1996) localiza esse processo na disputa dos cartéis de automóveis e pneumáticos norteamericano e britânico.

³ Os seringueiros continuavam de fora dos organismos que decidiam as políticas da borracha e da região, mas a CEDB não era um órgão regional, controlado direta e exclusivamente pela oligarquia regional amazônica, no mínimo havia dois participantes não diretamente constituintes deste setor: o representante da indústria e o ministro da fazenda (normalmente oriundo de outra região e setor produtivo). Suas atribuições extrapolavam a regulação do mercado da borracha vegetal, abrangendo a borracha sintética e o próprio estabelecimento de indústrias ligadas à borracha (sintética ou vegetal). Entretanto, segundo Pinto (1984), apesar das atribuições, a CEDB não dispunha de quadro funcional e orçamento próprios, o que a transformava em órgão formulador, mas não executor. Apesar dessa situação ela foi mantida e em 1967 transformada em Superintendência da Borracha (Sudhevea).

⁴ Esta situação é intensificada ainda mais durante os governos militares a partir de 1964.

⁵ Bomfim (1954) afirma que em 30 de junho de 1951 os recursos totais do BCA (capital, fundos, reservas e depósitos) somavam 526 milhões de cruzeiros, destes 296 milhões (56% do total) estavam imobilizados em estoques de borracha, demonstrando que, ainda que progressivamente decadente, a burguesia produtora deste produto ainda dispunha de grande influência regionalmente.

⁶ O próprio Ministro da Justiça, Benedito Costa Neto, havia concebia a possibilidade de constituição de órgão específico para conduzir o referido plano.

⁷ Cearense de nascimento, tornou-se senador pelo Pará e foi peça ativa nos debates sobre o Plano, elaborando, inclusive, um trabalho denominado de Ensaio sobre o Plano de Valorização da Amazônia (SENADO FEDERAL, 2005).

⁸ Para esta temática veja a obra de Arthur Cezar Ferreira Reis “A Amazônia e a cobiça internacional”. Trabalho de referência publicado em 1960. A obra se destaca, entre outros motivos, pelo fato de seu autor ter sido participante ativo na definição das políticas regionais nos anos 1950 e até mesmo na fase inicial da ditadura militar iniciada em 1964. Ele foi superintendente da SPVEA e governador do Amazonas. Veja também Ribeiro (2005).

⁹ Para Homma (2002), ela foi uma tentativa de reproduzir aqui a experiência da Tennessee Valley Authority (TVA), criada em 1933 para impulsionar o desenvolvimento do vale do rio Mississippi (EUA). Mas, é importante frisar, a TVA tinha outros objetivos, dimensões e realidade econômico-social.

¹⁰ Que assumiria posteriormente o governo do Amazonas e, desde o período da SPVEA, defendia um sistema de incentivos fiscais à Amazônia. Relembremos: Reis havia secretariado a Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia em 1951.

¹¹ Regionalmente, essa dinâmica do capital sustentado na sua esfera comercial e nas relações com o mercado mundial monopolizado do período da borracha, havia limitado decisivamente a possibilidade de expansão econômica e industrialização. Nacionalmente, o momento e o grau da industrialização nacional impunham fortes barreiras à expansão do processo de industrialização para outras regiões.

¹² Diz o Programa: “na colonização oficial, o lavrador trabalhará sua própria terra, adquirida a prazo longo e sem juros, em conjunto com a habitação e os instrumentos de trabalho. O trabalho deverá ser individual e não permitido assalariado entre os agricultores [...]. É importante impedir que, no contato entre duas culturas de nível desigual, o colono de nível superior explore o trabalho do colono de nível inferior, criando uma estratificação social que sempre tenda a tornar-se permanente” (SPVEA, 1954, p. 11).

¹³ De 1956 a 1965, 250 castanhais (entre 3.600 ha a 4.356 ha cada um) foram concedidos a estes grupos.

¹⁴ Em função disso, foi criada a Comissão Deliberativa destinada a definir a aplicação dos incentivos fiscais.

¹⁵ Em dezembro de 1965 as vantagens que dispunha o Nordeste foram estendidas a Amazônia por meio da emenda constitucional nº 18 (CAVALCANTI, 1967; LIRA, 2005).

¹⁶ Que se encontra reproduzido em Cavalcanti (1967).

¹⁷ Segundo Mahar de 75% a 85% dos recursos da SPVEA eram destinados aos convênios e 25% do seu orçamento total eram se vinculavam a fins específicos. Conclusão: “o resultado líquido de tudo isso era uma fragmentação geográfica e funcional das despesas, o que impedia um esforço combinado em qualquer das principais áreas-problema” (MAHAR, 1978, p. 18).

¹⁸ Pereira (1976) afirma que o DASP, ultrapassando suas atribuições e mesmo sem conhecimento da realidade regional, passou a “fazer e desfazer” do orçamento dos programas elaborados pela Comissão de Planejamento.