

Experiências em **Planejamento Regional**
no **Estado do Amazonas**
entre a **SPVEA** e a **SUDAM/SUFRAMA (1953-1985)**



2020

**MARCÍLIO DE
OLIVEIRA
SUDÉRIO**





UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Programa de Pós-Graduação
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

MARCÍLIO DE OLIVEIRA SUDÉRIO

**Experiências em Planejamento Regional
no Estado do Amazonas:**
entre a SPVEA e a SUDAM/SUFRAMA (1953-1985)

Brasília
2020

MARCÍLIO DE OLIVEIRA SUDÉRIO

**Experiências em Planejamento Regional
no Estado do Amazonas:**
entre a SPVEA e a SUDAM/SUFRAMA (1953-1985)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador:

Dr. Rodrigo Santos de Faria (UnB)

Banca:

Dra. Carolina Pescatori Candido da Silva (UnB)

Dr. Jeferson Cristiano Tavares (USP)

Dra. Virginia Pitta Pontual (UFPE)

Dra. Elisângela de Almeida Chiquito Martins (UFMG)

Brasília
2020

RESUMO

A Amazônia Ocidental, sub-região composta por quatro unidades federadas: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, se constituiu ao longo do século XX enquanto a mais extensa e menos populosa e povoada porção do território nacional. Particularmente, o Estado do Amazonas tem ocupado a posição de centro econômico dessa sub-região devido seu histórico de recorrências e especificidades atreladas ao lento processo de transformação da economia estadual, a mais robusta dentre as quatro unidades, de um caráter rural/extrativista-natural para a expressão de uma economia urbana. Contribuiu para essa transformação o conjunto de ações governamentais desencadeadas com a Superintendência de Defesa da Borracha em 1912 e de Planejamento Regional elaborado pelo Governo Federal, através da SPVEA, SUDAM e SUFRAMA e de diversos órgãos do Governo do Estado, entre 1953 e 1985. Poucos autores se dedicaram a esmiuçar as articulações existentes entre as duas fases de desenvolvimento da economia do Estado do Amazonas, entre 1912 e 1953 e entre 1953 e 1985, o que justifica o percurso feito nesta pesquisa, que objetiva compreender o “lugar” do Amazonas constituído a partir do acúmulo de ações e reações estabelecidas entre os agentes locais envolvidos com a atividade planejadora e as inserções do Planejamento feitas no território amazonense, com destaque para a reformulação da Zona Franca de Manaus e criação da respectiva Superintendência – SUFRAMA. Para tanto foi realizada uma pesquisa investigativa com fins na escrita da trajetória histórica do Amazonas. as fontes oriundas do Estado, especialmente as Leis, Planos, Programas, Relatórios, registros de Conferências, livros escritos pelos agentes, que ocupavam os mais altos postos dos órgãos ligados ao Planejamento e também as publicações da imprensa amazonense. Esses registros documentais foram articulados com bibliografias recentes, que já avançaram nas leituras feitas, direta ou indiretamente, sobre o objeto da pesquisa. Identificou-se que os problemas econômicos e sociais do Amazonas, recorrentemente descritos nas investigações científicas e nos posicionamentos do Estado, ambos contemporâneos ao recorte investigado, derivaram da sobreposição de processos históricos anteriores a 1953, quando já se sedimentava a concentração espacial de possibilidades, capacidades e interesses da economia amazonense, nucleadas na cidade capital, Manaus. Em 1953, quando da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA estabeleceu-se um marco na articulação entre as demandas estaduais e as intenções nacionais de desenvolvimento para a região. Esta data se constituiu em elemento relevante para a periodização adotada nesta Tese. Por fim, o “lugar” do Amazonas no contexto do Planejamento Regional sedimentado na Amazônia se caracterizou através da sobreposição conflituosa ocorrida entre as escolhas feitas pelas elites políticas locais, que mantiveram a cidade capital às custas da pobreza interiorana e as inserções propostas pelo Governo Federal, as quais, a despeito do discurso em defesa do desenvolvimento interiorano do Estado, corroboraram para a manutenção e aumento da assimetria demográfica e econômica já apresentadas pelo Amazonas.

Palavras-chave: Planejamento Regional; Amazonas; SPVEA; SUDAM; SUFRAMA; Manaus.

ABSTRACT

The Western Amazon, a sub-region composed of four federated units: Acre, Amazonas, Rondônia and Roraima, was constituted throughout the 20th century as the most extensive and least populated and populated portion of the national territory. In particular, the State of Amazonas has occupied the position of economic center of this sub-region due to its history of recurrences and specificities linked to the slow process of transformation of the state economy, the most robust among the four units, of a rural / extractive-natural character, for the expression of an urban economy. Contributed to this transformation, the set of governmental actions initiated with the Rubber Defense Superintendence in 1912 and Regional Planning prepared by the Federal Government, through SPVEA, SUDAM and SUFRAMA and several organs of the State Government, between 1953 and 1985. Few the authors dedicated themselves to examining the existing links between the two phases of development of the economy of the State of Amazonas, between 1912 and 1953 and between 1953 and 1985, which justifies the path taken in this research, which aims to understand the “place” of the constituted Amazon from the accumulation of actions and reactions established between the local agents involved with the planning activity and the insertions of Planning made in the Amazonian territory, with emphasis on the reformulation of the Manaus Free Zone and the creation of the respective Superintendence - SUFRAMA. Therefore, an investigative research was carried out with the purpose of writing the historical trajectory of Amazonas. The sources from the State, especially the Laws, Plans, Programs, Reports, Conference records, books written by the agents, who occupied the highest posts of the bodies linked to Planning and also the publications of the Amazon press. These documentary records were linked to recent bibliographies, which have already advanced in the readings made, directly or indirectly, on the object of the research. It was identified that the economic and social problems of Amazonas, recurrently described in scientific investigations and in the State's positions, both contemporary to the investigated profile, derived from the overlapping of historical processes prior to 1953, when the spatial concentration of possibilities, capacities was already sedimented and interests of the Amazonian economy, based in the capital city, Manaus. In 1953, when the creation of the Superintendence of the Amazon Economic Valorization Plan - SPVEA, a milestone was established in the articulation between state demands and national development intentions for the region. This date constituted a relevant element for the periodization adopted in this Thesis. Finally, the “place” of Amazonas in the context of Regional Planning based on the Amazon was characterized by the conflicting overlap that occurred between the choices made by the local political elites, who kept the capital city at the expense of rural poverty and the insertions proposed by the Federal Government, which, despite the discourse in defense of the interior development of the State, corroborated for the maintenance and increase of the demographic and economic asymmetry already presented by Amazonas.

Keywords: Regional Planning; Amazonas; SPVEA; SUDAM; SUFRAMA; Manaus.

RESUMEN

La Amazonía Occidental, subregión compuesta por cuatro unidades federadas: Acre, Amazonas, Rondônia y Roraima, se constituyó a lo largo del siglo XX como la porción más extensa y menos poblada y poblada del territorio nacional. En particular, el Estado de Amazonas ha ocupado la posición de centro económico de esta subregión debido a su historia de recurrencias y especificidades vinculadas al lento proceso de transformación de la economía estatal, la más robusta entre las cuatro unidades, de carácter rural / extractivo-natural. Para la expresión de una economía urbana. A esta transformación contribuyó el conjunto de acciones gubernamentales iniciadas con la Superintendencia de Defensa del Caucho en 1912 y la Planificación Regional elaborada por el Gobierno Federal, a través de SPVEA, SUDAM y SUFRAMA y diversos órganos del Gobierno del Estado, entre 1953 y 1985. Pocas Los autores se dedicaron a examinar los vínculos existentes entre las dos fases de desarrollo de la economía del Estado de Amazonas, entre 1912 y 1953 y entre 1953 y 1985, lo que justifica el camino recorrido en esta investigación, que tiene como objetivo comprender el “lugar” de la Amazonía constituida. A partir del cúmulo de acciones y reacciones establecidas entre los agentes locales involucrados en la actividad de planificación y las inserciones de Planificación realizadas en el territorio amazónico, con énfasis en la reformulación de la Zona Franca de Manaus y la creación de la respectiva Superintendencia – SUFRAMA. Por ello, se realizó una investigación investigativa con el propósito de escribir la trayectoria histórica de Amazonas. Las fuentes del Estado, en especial las Leyes, Planes, Programas, Informes, Actas de Congresos, libros redactados por los agentes, que ocuparon los más altos cargos de los órganos vinculados a la Planificación y también las publicaciones de la prensa amazónica. Estos registros documentales estaban vinculados a bibliografías recientes, que ya han avanzado en las lecturas realizadas, directa o indirectamente, sobre el objeto de la investigación. Se identificó que los problemas económicos y sociales de Amazonas, descritos de manera recurrente en las investigaciones científicas y en las posiciones del Estado, ambos contemporáneos al perfil investigado, derivan de la superposición de procesos históricos previos a 1953, cuando la concentración espacial de posibilidades, capacidades ya estaba sedimentada. E intereses de la economía amazónica, con sede en la ciudad capital, Manaus. En 1953, con la creación de la Superintendencia del Plan de Valorización Económica Amazónica – SPVEA, se estableció un hito en la articulación entre las demandas estatales y las intenciones de desarrollo nacional para la región. Esta fecha constituyó un elemento relevante para la periodización adoptada en esta Tesis. Finalmente, el “lugar” de Amazonas en el contexto de la Planificación Regional con base en la Amazonía se caracterizó por el traslape conflictivo entre las elecciones de las élites políticas locales, que mantuvieron la ciudad capital a costa de la pobreza rural y las inserciones propuestas por el Gobierno Federal. , lo cual, a pesar del discurso en defensa del desarrollo interior del Estado, corroboró para el mantenimiento e incremento de la asimetría demográfica y económica ya presentada por Amazonas.

Palabras clave: Planificación regional; Amazonas; SPVEA; SUDAM; SUFRAMA

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Receitas públicas do Amazonas 1900-1920.....	34
Figura 2: Capa da Mensagem ao Congresso	37
Figura 3: Plano de 1912 – presença intermitente dos agentes públicos	43
Figura 4: Seringalistas presentes nos quadros de funcionários da Superintendência de Defesa da Borracha	45
Figura 5: Conjunto econômico de inviabilidades.....	46
Figura 6: O Amazonas é um prolongamento de erros	50
Figura 7: Maiores centros urbanos do país em 1950: a concentração litorânea e o isolamento singular de Manaus.....	51
Figura 8: O vazio demográfico; um problema de longa data	53
Figura 9: Dez anos após o debacle a expectativa ainda é a borracha.	55
Figura 10: Manaus recebe pobreza do interior	59
Figura 11: Movimento ascendente da receita estadual por um período de nove anos.....	62
Figura 12: Estagnação estadual expressa em números.....	64
Figura 13: Em 1939 quase um terço dos municípios endividados.....	66
Figura 14: Álvaro Maia e Getúlio Vargas: Estado centralizado.....	68
Figura 15: Saldos positivos sustentados pelo empobrecido interior amazonense	69
Figura 16: Documento traz balanço sobre decênio de pobreza	70
Figura 17: Orçamentos restritivos na segunda metade da década de 1930	71
Figura 18: 1942 um momento de inflexão para a estrutura demográfica regional	78
Figura 19: O Estado do Amazonas em 1927, o Sistema dendrítico Solimões-Amazonas e a porção leste do Estado (marcação), concorrência com o Pará.91	
Figura 20: O transporte na Amazônia é estatizado.....	95
Figura 21: De Manaus à Boa Vista.	96
Figura 22: Empresas privadas se dedicam às rotas internacionais.....	96
Figura 23: Chamada do Jornal do Comércio sobre a Borracha.....	105
Figura 24: CEDB nasce financiada pelos produtores e industriais da borracha	111
Figura 25: A ação planejadora e o debate público.....	112
Figura 26: O Amazonas e os conflitos de interesse entre políticos	113
Figura 27: O centro da questão - a Comissão Parlamentar da Valorização Econômica.....	117

Figura 28: Esquema Cosme Ferreira: busca por um maior protagonismo das lideranças regionais	120
Figura 29: Aumento do custo de vida no Amazonas	121
Figura 30: Superprodução de borracha vista como problema	123
Figura 31: 1950 num total de 148 fábricas, apenas 2% estão instaladas no Amazonas	125
Figura 32: O Amazonas isolado da Amazônia	127
Figura 33: BCB reformado é inicialmente aplaudido em Manaus	130
Figura 34: A Ford impactou mais diretamente o Pará.....	132
Figura 35: Auxílio à Borracha paraense.....	133
Figura 36: A indústria de Artefatos de Borracha cresce no Brasil	135
Figura 37: De excedente à insuficiente: a borracha da Amazônia busca mercados.....	136
Figura 38: Entre 1938-1947 o Amazonas volta a depender da borracha	138
Figura 39: Em 1943 a produção de borracha dispara.....	149
Figura 40: No vasto interior amazônico prevalece o latifúndio.	158
Figura 41: Distribuição dos estabelecimentos agrícolas	159
Figura 42: Em 1952 o extrativismo se mantém enquanto prioridade política.	160
Figura 43: Um dos primeiros textos da fase do Planejamento científico na Amazônia.	164
Figura 44: No embrião da SPVEA a técnica prevalece	165
Figura 45: Amazônia-Legal – delimitação nasce precária.	167
Figura 46: Programa de Emergência concebido em 3 meses	179
Figura 47: Subcomissões - o planejamento descentraliza ações	181
Figura 48: representação dos Controles Diretos através de um centro de comando.....	183
Figura 49: a descentralização aproxima o público, o privado e os interesses locais	184
Figura 50: Arthur Reis - a borracha continua a ser uma das prioridades do Amazonas	188
Figura 51: Cadeia de Aviação do Século XIX.....	194
Figura 52: SPVEA contempla as históricas Fazendas Nacionais	196
Figura 53: Zona Bragantina - polo agrícola de toda a Amazônia localizado nas imediações de Belém.....	197
Figura 54: Volume 1 - Conceituação da Amazônia a partir de seus problemas	203
Figura 55: Volume 2 - Transporte, Comunicações e Energia têm destaque ..	204

Figura 56: Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) - Subcomissões permanecem	205
Figura 57: Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) - ênfase na produção agrícola	206
Figura 58: Duas realidades amazonenses nas prioridades da SPVEA	208
Figura 59: Vale do Rio Tennessee alcançando os vários Estados americanos, corte representando propostas de construção de usinas hidrelétricas	209
Figura 60: O centro da Zona Recuperável no Amazonas	213
Figura 61: A perspectiva americana e o Planejamento Regional na Amazônia	215
Figura 62: SPVEA - conferências e debates	216
Figura 63: Artur Reis - superintendente e acadêmico	217
Figura 64: SPVEA - Funcionamento através de convênios	218
Figura 65: Planejamento alcança Ordens Religiosas	219
Figura 66: Década de 1950 - a vanguarda da SPVEA no primeiro Curso de Planejamento Regional da América Latina	220
Figura 67: Técnicos da SPVEA estimulados a planejar o planejamento	221
Figura 68: Psicologia do Planejamento: do tatear às cegas aos gestos calmos e bem ordenados	223
Figura 69: A perspectiva americana sobre o planejamento regional e a Amazônia como objeto de análise	225
Figura 70: O Planejamento da Região-Problema	228
Figura 71: Planejamento para produção Agrícola tem como primeira etapa a pesquisa	229
Figura 72: SPVEA sem recursos	231
Figura 73: Em 1957 a Colonização no Amazonas ainda não produz a suficiência alimentar	233
Figura 74: Em 1959 apelos ao Governo Central	235
Figura 75: Primeiro Plano Quinquenal - a ênfase nos Transportes é evidenciada através de projetos específicos	240
Figura 76: No total destinado aos Transportes as rodovias se destacam	241
Figura 77: Representante da SPVEA assume desgaste	245
Figura 78: Transição entre superintendências; o Estado critica o Estado	254
Figura 79: As duas realidades das Amazônia persistem	269
Figura 80: O Amazonas em 1963; apenas três núcleos urbanos figuram no maior Estado da região e do país.	276
Figura 81: SUDAM, setorização em desmembramentos e acréscimos	282
Figura 82: A gênese da Nova Zona Franca de Manaus.	285

Figura 83: Zonas Francas como uma solução.....	286
Figura 84: Zona Franca de Manaus: entre o pioneirismo e a lacuna legal.	287
Figura 85: Aparato institucional e fiscal para atrair investimentos	290
Figura 86: O Amazonas entre a agricultura e a indústria.....	297
Figura 87: SUDAM e SUFRAMA surgidas num contexto de pobreza regional e urbana	299
Figura 88: Cosme Ferreira Filho - a Amazônia Interior ou Ocidental pede agressividade e eficácia do Estado.....	302
Figura 89: Em 1967 o Amazonas propõe um Ministério para a Amazônia.....	303
Figura 90: “Amazônia: Legislação Desenvolvimentista” publicação do MINTER de 1969. Com a SUDAM o Pará continua sediando as decisões regionais. ...	305
Figura 91: Primeiro Plano da SUDAM, continuidade e inflexão.....	307
Figura 92: Sumário do Primeiro Plano da SUDAM	308
Figura 93: Origens do Primeiro plano da SUDAM	309
Figura 94: SUDAM - separação entre o formular e o executar.....	310
Figura 95: Governo do Amazonas compõe centro decisório da SUDAM.....	317
Figura 96: Amazônia Ocidental nasce para alterar o cenário da fronteira.....	321
Figura 97: Capa do 1º Plano Diretor da SUDAM 1968/1970, vol. 1.....	324
Figura 98: Vol. 2, o reconhecimento espacial das diferenças intra-regionais.	325
Figura 99: Capa 1º Plano Diretor SUDAM, vol. 3.....	325
Figura 100: Amazonas, o planejamento em processo de institucionalização.	331
Figura 101: I PDA (1972-1974) - destaque para indústria amazonense.....	335
Figura 102: Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus em construção - 1971	336
Figura 103: Distrito Industrial de Manaus, meta do Governo Federal para o Amazonas	339
Figura 104: Polamazônia, mais diverso espacialmente nas franjas da Região.	340
Figura 105: SUDAM: articulação direta com o Planejamento nacional	344
Figura 106: Grandes indústrias, estímulos; pequenas indústrias, correções.	347
Figura 107: SUFRAMA, experiência de institucionalização do planejamento	350
Figura 108: SUFRAMA promove o debate regional.....	353
Figura 109: Representantes do Amazonas em torno do II PND	354
Figura 110: Abastecimento - o enfoque da SUFRAMA a partir do II PND.....	355
Figura 111: Distrito Agropecuário da SUFRAMA - a resposta à questão alimentar de Manaus.....	356
Figura 112: Esquema de exploração nos anos 1970.....	359

Figura 113: Institucionalização do Planejamento ganha corpo no Amazonas	361
Figura 114: Amazonas, planejamento flexível	363
Figura 115: Antes da reforma de 1973 o centro das decisões tinha menor influência do Governo Federal	366
Figura 116: SUFRAMA em 1976, decisões centralizadas na figura do superintendente.....	368
Figura 117: Capa do Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.....	370
Figura 118: Formulário de Incentivos fiscais.....	372
Figura 119: Ficha de cadastro de projeto.....	373
Figura 120: Ficha para detalhamento orçamentário	374
Figura 121: Avaliação da institucionalidade	375
Figura 122: Controle institucional pormenorizado.....	376
Figura 123: Reforma de 1979: complexidade determinada pelo MINTER.	382
Figura 124: Início da década de 1980: planejamento perde força.....	384
Figura 125: Prioridade para os grandes projetos industriais.....	386
Figura 126: Apenas uma carta de intenções.	386

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Critérios geográficos - econômicos e políticos.....	207
Quadro 2: Amazonas em região de fronteira	345

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Participação brasileira na produção mundial de borracha, 1900-1922	34
Tabela 2: Receitas, Despesas, Créditos Especiais, Déficits, Fontes de Compensação 1939-1943	72
Tabela 3: A castanha supera a borracha	147
Tabela 4: Evolução Populacional do Brasil e dos Estados do Amazonas e Pará 1920-1950	156
Tabela 5: Evolução Populacional das Capitais do Ocidente Amazônico 1920-1950	162
Tabela 6: Resumo do Quadro Demonstrativo dos Processos submetidos à Subcomissão de Produção Agrícola em 1954	195
Tabela 7: Previsão e Execução Orçamentária da SPVEA 1960-1967	246
Tabela 8: Prioridades da nova SPVEA: Infraestrutura e Indústria	266
Tabela 9: Entre 1964 e 1965: Amazonas, o segundo lugar em número de projetos e terceiro lugar em valores investidos	268
Tabela 10: Em 1966: menos de 3% do valor destinado aos projetos para o Amazonas	268
Tabela 11: População total, urbana e rural nas regiões 1970, 1980, 1991 e 2000	295
Tabela 12: Censo da Cidade Flutuante	300
Tabela 13: SUDAM e SUFRAMA: incentivos só chegam às grandes indústrias	333
Tabela 14: Entre 1967 e 1977; a SUFRAMA enfatiza projetos plenos.	341
Tabela 15: O Amazonas ascende	391

LISTA DE SIGLAS

AC – Acre
ACA – Associação Comercial do Amazonas
ACAR/AM – Associação de Crédito e Assistência Rural
ACP – Associação Comercial do Pará
AM – Amazonas
AP – Amapá
ASA – Associação dos Seringalistas do Amazonas
BASA – Banco da Amazônia S.A
BCA – Banco de Crédito da Amazônia
BCB – Banco de Crédito da Borracha
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAETA – Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia
CAS – Conselho de Administração da Suframa
CE – Ceará
CEAG – Centro de Assistência Gerencial
CEBRAE – Centro Brasileiro de Assistência à Pequena Empresa
CEDB – Comissão Executiva de Defesa da Borracha
CODEAGRO – Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas
CODEAMA – Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas
CONDIM – Consórcio do Distrito Industrial de Manaus
CPATU – Centro de pesquisas Agropecuárias do Trópico Úmido
CPVEA – Comissão do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
CVSF – Comissão do Vale do São Francisco
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DERAM – Departamento de Estradas de Rodagem do Amazonas
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública
ESTANAVE – Estaleiros da Amazônia S/A
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIDAM – Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
FINAM – Fundo do Investimentos da Amazônia
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNCOMIZ – Fundo Comunitário das Indústrias da Zona Franca de Manaus
FUNEDE – Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico
GO – Goiás
GT – Grupo de Trabalho
GTINAM – Grupo de Trabalho para Integração da Amazônia
I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
III PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
IAN – Instituto Agrônomo do Norte
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICM – imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICOTI – Instituto de Cooperação Técnica Intermunicipal
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização
INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
JK – Juscelino Kubitscheck
LOA – Lei Orçamentária Anual
MA – Maranhão
MECOR – Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais
MG – Minas Gerais
MINTER – Ministério do Interior
MONTOR – Montreal Organização Industrial e Econômica S/A
MPCG – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
MT – Mato Grosso
PA – Pará
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PDA – Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PIAM – Plano Integrado de Abastecimento de Manaus
PIB – Produto Interno Bruto
PIM – Polo Industrial de Manaus
POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PQD – 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento
PR – Paraná
PRODAM – Processamento de Dados do Amazonas
PVEA – Plano de Valorização Econômica da Amazônia
RDC – Rubber Development Corporation
RJ – Rio de Janeiro
RO – Rondônia
RR – Roraima
RS – Rio Grande do Sul
SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SAVA – Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico
SC – Santa Catarina
SEMTA – Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia
SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Cooperação Geral
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública
SIAC – Secretaria de Agricultura e Comércio
SIDERAMA – Companhia Siderúrgica da Amazônia
SNAPP – Serviço de Navegação na Amazônia e Administração do Porto do Pará
SP – São Paulo
SPUMA – Indústria Química de Manaus S/A
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUVALE – Superintendência do Vale do São Francisco
TVA – Tennessee Valley Authority
UFAM – Universidade Federal do Amazonas
UNB – Universidade de Brasília
ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 O ESTADO DO AMAZONAS APÓS O CICLO DA BORRACHA: ACÚMULOS E EXPERIÊNCIAS (1912-1953)	32
1.1 REAÇÕES AO DEBACLE DA BORRACHA E OS PRIMEIROS MOVIMENTOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NA AMAZÔNIA.....	33
1.2 ACÚMULO DE PROBLEMAS: A CAPITAL E O INTERIOR AMAZONENSE.....	49
1.3 ACÚMULO DE RESPOSTAS INSTUCIONAIS.....	74
CAPÍTULO 2 A SPVEA E O PLANEJAMENTO INTEGRADO DA AMAZÔNIA (1953-1966)	155
2.1 A TRANSIÇÃO PARA O PLANEJAMENTO CIENTÍFICO.....	156
2.2 A AÇÃO PLANEJADORA DA SPVEA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, ARTICULAÇÃO.....	203
CAPÍTULO 3 O PLANEJAMENTO ENTRE ARTICULAÇÃO, CONFLITO, COMPETIÇÃO: SUDAM, SUFRAMA, GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS (1964-1985)	252
3.1 “DA SPVEA À SUDAM – 1964/1967”: O LUGAR DO ESTADO DO AMAZONAS NO PLANEJAMENTO REGIONAL.....	253
3.2 A CRIAÇÃO DA SUDAM, A REFORMULAÇÃO DA ZONA FRANCA E O GOVERNO DO AMAZONAS (1966-1967).....	272
3.3 O PLANEJAMENTO SUB-REGIONAL: SUDAM, SUFRAMA, GOVERNO DO AMAZONAS (1967-1985)	307
CONSIDERAÇÕES FINAIS	397
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	405

INTRODUÇÃO

As características de gigantismo territorial, insulamento econômico e rarefeita expressão urbana, em conjunto, contribuíram para a construção da perspectiva histórica sobre a Amazônia e seus problemas¹; a junção estabelecida entre o principal traço da geografia física da região – a imensidão do território – e a estrutura econômico-social que dele emergiu alcançou a metade do século XX na condição de elemento a ser enfrentado pelo Estado para a transformação do Vale², por intermédio das ações do Planejamento Regional, que tiveram como marco a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA em 1953.

Nesse contexto geográfico, panoramicamente homogêneo, há diferenciações de caráter econômico e social a considerar; a crise da borracha iniciada em 1912 acelerou um processo de diferenciação intraregional, que já estava em curso durante a fase lucrativa do extrativismo, qual seja, a constituição da assimetria na estrutura econômica e demográfica entre o Estado do Pará, sedimentado enquanto maior expressão econômica da região e o Estado do Amazonas, que emergiu da mesma fase em condição de segunda economia regional, periférica e, majoritariamente, dependente dos fluxos oriundos do estado vizinho.

Essa assimetria era reforçada pelo fato do Amazonas não estabelecer fluxos econômicos significativos com outras praças excetuando a cidade de Belém, em função de inexistirem outras cidades no ocidente amazônico com expressão econômica para tanto; Acre, Rondônia e Roraima tiveram desenvolvimento muito lento até a década de 1960, os dois últimos, inclusive, só passaram à condição de Estado da Federação em 1988.

Por outro lado, o Pará, além de contar com a maior proximidade em relação à região Nordeste e à costa do país, conseguiu expandir com mais expressão a base econômica deixada pelo Ciclo da Borracha e foi priorizado, quando da

¹ Expressivas contribuições são encontradas nos trabalhos de (NUNES, 1949; MENEZES, 1958; BENCHIMOL, 1977; BROWDER e GODFREY, 2006; BATISTA, 2007; SOUZA, 2009; GRANDIN, 2010).

² A Amazônia é recorrentemente mencionada na literatura como um grande vale, acidente geográfico, existente em torno do Rio Amazonas e seus afluentes em função disso diversos autores usam o termo Vale ou Grande Vale como sinônimo para designar a região da floresta.

entrada do Governo Federal na região, para a localização espacial dos investimentos públicos feitos. A prioridade dada ao oriente amazônico foi continuada com a criação da SUDAM em 1966 e contrabalançada com a criação da SUFRAMA em 1967, sediada na cidade de Manaus.

A dotação institucional – duas superintendências atuantes no território estadual – e a introdução de parque industrial no Amazonas alteraram,, significativamente, a posição econômica do Estado no cenário regional alavancando o crescimento populacional da cidade capital, principalmente até a década de 1980, mas não alterando a posição da unidade federada no contexto regional, que continuou na condição de segunda economia.

A grande envergadura, tanto da empreitada industrializante, quanto do crescimento urbano e a inércia representada pela permanência da condição de segunda economia regional despertaram inquietações, que nesta pesquisa de doutorado conduziram à busca pelo “lugar” do Estado do Amazonas no Planejamento governamental em escala regional. O caminho percorrido em busca desse “lugar” se deu na identificação das recorrências e especificidades apresentadas pelo Amazonas no conjunto articulado entre as demandas locais e as repostas governamentais às ações de Planejamento, em meio aos objetivos nacionais de desenvolvimento.

O uso da palavra “lugar” pede esclarecimentos; dentre os vários sentidos possíveis ao vocábulo³ adotaram-se para esta tese aqueles que mais se adequam às buscas da pesquisa, quais sejam: maneira como alguma coisa está disposta num dado período; condição, situação, posição. Acrescenta-se aos sentidos eleitos enquanto viáveis à satisfação da pesquisa, a ideia de contexto: o lugar do Estado do Amazonas no “contexto maior da Amazônia”⁴ em meio às

³ Os sentidos mais comuns associados ao vocábulo lugar: espaço que ocupa ou pode ocupar uma coisa; posição numa competição; posição que uma coisa deve ocupar; situação em circunstâncias especiais; circunstância (des)favorável para o desenvolvimento de algo.

⁴ Ao longo do século XX tanto a Geografia em estudos físicos e humanos, quanto as legislações incidentes sobre a Região, oriundas das intenções do Estado de promover o desenvolvimento regional, mudaram a denominação e a delimitação espacial o grande Vale a exemplo da criação da Amazônia Legal na década de 1950 e da divisão em Amazônia Oriental e Ocidental na década de 1960.

experiências governamentais de condução econômica e social postas em prática na região entre as décadas de 1910 e 1980.

Esclarecer o que é entendido como “lugar” conduz ao tratamento dado às fontes que foram trazidas ao texto; os documentos primários (textos oficiais das várias esferas de governo e publicações da imprensa) e as narrativas de autores contemporâneos às fases investigadas são interpretados como “indícios”; a escolha pelo termo advém da natureza lacunar da construção do conhecimento histórico, as fontes não esgotam nem respondem, *per si*, as inquietações que balizam a pesquisa, assim tem-se nelas fragmentos, que articulados baseiam a construção das respostas trazidas pelo pesquisador.

A construção da narrativa que apresenta o “lugar” do Amazonas se baseou na articulação entre fontes, por isso quando da entrada dos documentos no texto, recorrentemente associou-se o termo “indício” enquanto indicativo dessa articulação.

As possibilidades interpretativas alcançadas pelo pesquisador ao longo da tese são apresentadas em associação à ideia de “discurso” e neste trabalho o discurso se exemplifica nas interpretações feitas – também – a partir de outros discursos, àqueles representados pelos documentos. José D’Assunção Barros (2004) em “O Campo da história: especialidades e abordagens”, quando trata especificamente das abordagens na construção do conhecimento histórico indica que:

Quando um historiador estuda a Roma Antiga, na verdade está estudando o que nos dizem as fontes a respeito da Roma Antiga. Dito de outra forma, está estudando nesse caso discursos sobre a Roma Antiga. E estará estudando mais especificamente aqueles documentos da Roma Antiga que chegaram ao nosso tempo, e na verdade aqueles documentos, dentre estes, que o historiador resolveu constituir como fontes históricas. De alguma maneira, para complicar a questão, poderíamos dizer que a História também é a História dos Discursos dos Historiadores (BARROS, 2008, p. 141).

Diante das entradas interpretativas possíveis foram constituídos como fontes os documentos oficiais de vários órgãos do Estado, a perspectiva da imprensa amazonense e, com menor incidência, da imprensa de outras partes da Amazônia

e do país, além dos olhares de autores contemporâneos às questões apresentadas ao longo do texto da tese.

Ao longo da pesquisa percebeu-se que o discurso estatal presente nos documentos, majoritariamente, se autolegitima, num claro distanciamento entre o que era reconhecido enquanto problemas do Amazonas e o que era pretendido para o contornar das dificuldades econômicas. Tal característica foi detectada principalmente nas Mensagens dos Governadores do Amazonas que cobrem do início do século XX – da década de 1900 até meados de 1950.

A partir de 1953 com a criação da SPVEA, os documentos governamentais passaram a exibir uma maior aproximação entre a realidade amazônica e amazonense e o que era proposto enquanto Planejamento e essa tendência de aproximação à realidade se intensifica após a criação da SUDAM, inclusive com o reconhecimento do que não estava sendo alcançado pela atividade planejadora.

Em contraponto à blindagem do discurso do Estado, que tendeu a se defender do não sucesso de qualquer política adotada, percebeu-se na investigação sobre os documentos oriundos da imprensa amazonense, mesmo que de forma restrita, uma maior pluralidade de olhares nos debates tornados públicos e que se relacionavam com as ações do Governo Federal no território estadual.

A presença da crítica às ações do Estado, que efetivamente se faziam sentir na vida do Amazonas, e aquelas que não se efetivavam foi mais detectada nos períodos em que o país estava em regime democrático, mesmo assim, os acessos às publicações da imprensa foram fundamentais para a construção do texto pelo fato de revelar movimentos de grupos políticos e econômicos diversos em seus enfrentamentos e associações, tanto internos ao Amazonas quanto externos, em relação às propostas, imposições e mudanças vindas do Governo Federal.

Foi determinante também para o trabalho apresentado a viagem feita ao Amazonas, que possibilitou o acesso à biblioteca da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, onde foram encontrados os Planos de Governo do Estado

do Amazonas cobrindo o intervalo entre 1971 e 1983; foi importante também o acesso às bibliotecas da Universidade de Brasília – UNB e do Senado Federal, nas quais foram encontradas fontes primárias, a exemplo do Programa de Emergência da SPVEA, datado de 1954, primeira proposta elaborada e apresentada pelo órgão, encontrado na BCE-UNB, e o conjunto de relatórios apresentados pelo General Mário de Barros Cavalcante, superintendente da SPVEA entre 1964 e 1967, reunidos sob o título “DA SPVEA A SUDAM”, encontrado na Biblioteca do Senado, além do amplo acervo referente à imprensa amazonense, principalmente sobre o Jornal do Comércio, acessado na hemeroteca da Biblioteca Nacional.

Os documentos consultados e constituídos como fontes influenciaram a construção do recorte temporal escolhido, o qual, deriva também de algumas percepções oriundas da revisão de literatura e da trajetória do pesquisador, debruçado sobre o estudo da região amazônica, especificamente sobre a história do Estado do Amazonas, que se confunde com a história da cidade capital.

Desde a graduação, a Região amazônica, o Estado do Amazonas e a cidade de Manaus conformaram o objeto de preocupações do pesquisador, o que resultou na dissertação de mestrado intitulada “Uma narrativa morfológica na Amazônia: Manaus, ligações e rupturas”, defendida em 2013.

Posteriormente, o contato com autores⁵ que se dedicam ao estudo da história da região, do Planejamento na Amazônia e das articulações entre esses assuntos e a questão do desenvolvimento regional permitiu perceber as lacunas na historiografia relacionada à trajetória econômica do Estado do Amazonas em fases anteriores à reformulação da Zona Franca de Manaus - ZFM, da qual derivou a criação da SUFRAMA, ocorrida em 1967, e eleita na quase totalidade das publicações enquanto elemento inaugural da ação do Planejamento na sub-

⁵ São relevantes as contribuições trazidas por Deusamir Pereira em “Amazônia (in)sustentável: Zona Franca de Manaus – estudo e análise” de 2005; Sylvio Mário Ferreira em “Planejamento e Políticas Públicas na Amazônia: As Experiências da SUDAM e da SUFRAMA” de 2010, dentre os trabalhos, que tangenciam ou se dedicam ao estudo do Amazonas.

região do ocidente amazônico, elemento este isento de maiores articulações com as estruturas econômicas e sociais pré-existentes.

Sobre as lacunas detectadas cabe salientar a contribuição dos trabalhos de diversos autores que, em conjunto, perfazem sete décadas de análise sobre a Região, e, partindo de meados do século XX adentram o século XXI. Os olhares trazidos pelos autores enriqueceram as argumentações apresentadas ao longo do texto da tese, inclusive, em alguns casos, sendo os mesmos trazidos à discussão através de citações diretas.

Dá-se destaque maior aos trabalhos de (NUNES, 1949; FONSECA, 1950; MENEZES, 1958; FRIEDMANN, 1960; LAFER, 1973; BENCHIMOL, 1977; MAHAR, 1978; D'ALMEIDA, 1981; ARAÚJO, 1985; IANNI, 1986; DEAN, 1989; BATISTA, 2007; AB'SÁBER, 2004; PASQUIS, 2005; RIBEIRO, 2005; SERÁFICO e SERÁFICO, 2005; BROWDER e GODFREY, 2006; SANTANA, 2009; FERREIRA, 2010; BECKER, 2013; MARQUES, 2013; OLIVEIRA, 2014; FERREIRA, 2016; RENHA, 2019). Suas contribuições, imprescindíveis à construção da narrativa apresentada, corroboraram para o argumento da ausência de um olhar específico sobre o Estado do Amazonas, o qual, se apresenta neste trabalho.

Não obstante as fartas perspectivas apresentadas sobre a Região amazônica, na maioria dos trabalhos são desconsiderados, ou pouco apresentados os movimentos econômicos, políticos e governamentais antecedentes à reformulação da ZFM em 1967, e específicos do Amazonas, que em graus variados tangenciaram ou, no caso da SPVEA, inauguraram institucionalmente a atividade do Planejamento na região, obliterando assim décadas de sedimentação de demandas, ações e reações locais à profunda e longa crise desencadeada pelo colapso da economia da borracha, iniciada em 1912.

Em que pesem às ações governamentais postas em prática na Amazônia a partir de 1912, com o intuito de gerir a economia extrativista, as lacunas detectadas na literatura refletem algo maior: o desconhecimento do Estado e da Ciência sobre a região, que avançou ao longo século XX. A Amazônia alcançou a década de 1950 ainda como fronteira desconhecida a ser desbravada, esse desbravamento

revelou urgência maior, o decifrar da região, para aproveitamento dos recursos econômicos.

A urgência econômica surgida com a adoção do desenvolvimento enquanto core das ações do Estado brasileiro, a partir da década de 1950, foi de encontro à estagnação, na qual, durante décadas, se mantinha o grande Vale, apartado dos olhares do país e da perspectiva do Estado enquanto expoente preocupação econômica, mesmo que já tivesse figurado como grande fonte de divisas nacionais, principalmente entre 1890 e 1910, auge do Ciclo da Borracha.

O decifrar da região – esforço que se deu principalmente a partir da segunda metade do século XX, com a maior presença do Estado nos rumos dados a economia regional, via institucionalização do planejamento, através da criação da SPVEA – teve como universo de enfrentamento a estrutura econômica, social e espacial e suas especificidades sedimentadas durante as fases extrativa e de estagnação, estabelecendo com essa estrutura, dinâmicas políticas e econômicas, por vezes conflitantes, em função do arranjo de forças localmente já estabelecido.

A natureza limitada da estrutura econômica espacialmente mononucleada que se estabelecera no Estado do Amazonas se conformou enquanto elemento influenciador dos encaminhamentos do Governo Federal através do Planejamento Regional, quando do encontro entre as perspectivas e expectativas do Estado, sobre o desenvolvimento da Amazônia – que tiveram a partir da SPVEA enfoque na diversificação produtiva – e as demandas específicas de grupos dominantes locais, defensores do extrativismo, por vezes, colidindo com os intentos governamentais.

Partiu-se então da premissa de que as colisões ocorridas no Amazonas entre as esferas federal e estadual de governo, lastreadas pela limitação histórica da economia extrativa amazonense justificavam investigação de período anterior a 1953, inclusive porque o intervalo compreendido entre o fim do Ciclo da Borracha em 1912 e a criação da SPVEA representou o acúmulo de problemas econômicos no Amazonas e das respectivas consequências sociais daí decorrentes, com os quais o Planejamento, uma vez inserido, passou a lidar.

A investigação partiu então de menções feitas na literatura recente sobre os desdobramentos do fim do Ciclo da Borracha⁶ que, a exemplo de grande parte das publicações sobre o assunto⁷, revelaram um panorama da situação de crise regional, o que instigou a pesquisa a localizar especificamente a feição dessa longa fase de crise no Estado do Amazonas.

A procura pelas particularidades amazonenses, surgida a partir das lacunas percebidas na literatura, revelou significativos movimentos de governo, em âmbitos estadual e federal, contemporâneos à crise de 1912, com destaque para a aprovação pelo Governo Federal do Plano de Defesa da Borracha, cuja envergadura alcançou a institucionalização com a criação de órgão específico para a condução da proposta, a Superintendência de Defesa da Borracha, que se fez presente no Amazonas por meio de um Distrito de Fiscalização, cujos agentes atuavam também em Manaus.

Além desse elemento destacável, a investigação sobre a documentação local, qual seja, a fala oficial dos Governadores do Estado do Amazonas, materializada através dos documentos das Mensagens destinadas ao legislativo amazonense, e a perspectiva da imprensa, através do Jornal do Comércio, trouxe à tona detalhes sobre os principais problemas econômicos e sociais do Estado, também fazendo referência aos encaminhamentos adotados pelo governo local para o enfrentamento destes.

O conjunto documental possibilitou à pesquisa trazer à luz parte da perspectiva política e social do Estado do Amazonas e de alguns grupos da sociedade amazonense sobre as questões regionais de seu interesse, bem como as ações e reações oriundas desses agentes locais em meio às urgências econômicas eclodidas a partir da década de 1910, o que corroborou para elucidar a

⁶ Destaque para o provocativo artigo “O plano de defesa da borracha: entre o desenvolvimentismo e a negligência política ao Norte do Brasil, 1900-1915”, que instigou investigação sobre as etapas iniciais da crise econômica, que perpassou várias décadas de história da Amazônia e do Estado do Amazonas.

⁷ O trabalho de Adriano de Menezes, Osório Nunes e Samuel Benchimol são importantes referências para a interpretação apresentada na tese.

problemática regional que se pretendeu esclarecer investigando o período anterior à institucionalização do Planejamento na Amazônia.

Ainda sobre o recorte, mas em seu aspecto espacial, é importante salientar o caráter de proposição, de escolha. Foi feita uma escolha para abordar a História Regional, nesse ponto Barros (2008) ancora o argumento elucidando que:

[...] não está necessariamente associado a um recorte administrativo ou geográfico, podendo se referir a um recorte antropológico, a um recorte cultural ou a qualquer outro recorte proposto pelo historiador de acordo com o problema histórico que irá examinar (BARROS, 2008, p. 152).

O trabalho apresentado constitui um esforço investigativo sobre a trajetória econômica e social do maior Estado do país, histórica e geograficamente constituída até o início do século XX em apartado aos processos econômicos amadurecidos nos centros de decisão política, sediados durante séculos na costa atlântica. Esse apartamento foi lentamente rompido a partir do colapso da borracha.

Foram identificadas nesse lento processo de articulação estabelecido entre Estado brasileiro e a Amazônia as reverberações políticas e, principalmente, econômicas, emergidas no território amazonense, ocorridas sob a égide das ações governamentais de âmbito federal, fortemente presentes na Região, ao longo do século XX, ações estas mais expressivamente representadas na institucionalização da atividade planejadora para demonstrar a hipótese da tese de que, diferentemente do que ocorreu no Pará, as ações do Planejamento Regional não apenas mantiveram as assimetrias internas (econômicas, demográficas e sociais) já existentes, tanto no território amazonense, quanto na posição do Amazonas em relação ao conjunto da Região, como também as incrementaram ao reforçarem o desenvolvimento espacialmente mononucleado

na cidade capital, o que resultou no posicionamento do Amazonas em “lugar” atípico⁸, no qual, Manaus emergiu economicamente como uma cidade-estado⁹.

Em função do que se apresenta como hipótese de tese o objetivo da pesquisa é investigar historicamente a articulação desenvolvida entre as instituições governamentais nos âmbitos estadual e federal por meio da atuação do Planejamento Regional na Amazônia, especificamente em suas dinâmicas particulares no Estado do Amazonas.

Este objetivo se desmembra em a) investigar as dinâmicas econômicas e sociais desenvolvidas no Estado do Amazonas no período correspondente ao fim do Ciclo da Borracha e o início da atuação da SPVEA em 1953, buscando principalmente identificar o que de específico se consolidou na estrutura estadual, dentro do conjunto das demais unidades federadas que compunham a região, e, principalmente em relação ao vizinho Estado do Pará, unidade federada com a qual a economia amazonense, então, estabelecia as mais robustas relações; b) investigar os desdobramentos específicos ocorridos no Amazonas ao longo da fase da atuação da SPVEA entre 1953 e 1966, período caracterizado pela efetiva institucionalização da atividade planejadora proposta pelo Estado brasileiro para a região; c) investigar as alterações e também as continuidades promovidas pelo Governo Federal, via Planejamento Regional, no território amazonense, após a reformulação da Zona Franca de Manaus e criação da Superintendência correspondente – SUFRAMA, órgão federal específico sediado na capital, Manaus, articulado à SUDAM e ao Governo

⁸ Considera-se uma condição específica amazonense em função também do fato das demais unidades federadas que se constituíram na região ao longo do século XX: Acre, Rondônia e Roraima apresentarem pífia expressão econômica e política ao longo do recorte temporal sobre o qual a pesquisa se debruçou e terem alcançado status político administrativo de Estado da Federação somente a partir de década de 1960 (Acre) e na década de 1980 (Rondônia e Roraima).

⁹ Essa denominação deriva da alta concentração das riquezas estaduais que a cidade apresenta; essa condição econômica se revelou num crescente ao longo do século XX, movimento que é detalhado ao longo da tese. O dado divulgado pelo IBGE para o ano de 2012 ratificou a continuidade desse movimento de concentração ao indicar que a capital do Amazonas concentrava 77,7% do PIB do Estado do Amazonas, colocando o Estado na condição daquele que mais depende economicamente de sua capital, na comparação com os outros Estados do país.

Estadual, cujo surgimento alterou a condição histórica já sedimentada do Amazonas enquanto economia periférica e dependente, primeiramente dos rumos do Estado do Pará, e, posteriormente, das decisões de âmbito federal inseridas com a SPVEA, também sediada no Estado vizinho.

Para alcance dos objetivos o trabalho foi assim estruturado:

O Capítulo 1 da tese surgiu a partir de um incômodo, de uma inquietação; pareceu precária a ideia de buscar as especificidades amazonenses tendo como ponto de partida o ano de 1953, data de criação da SPVEA. A afirmação sobre a precariedade decorre fundamentalmente dos seguintes aspectos: 1) Durante seu período de atuação a Superintendência foi sediada em Belém, capital do Estado do Pará e, não obstante o fato importante do cargo de superintendente do órgão ter sido primeiramente ocupado por um político amazonense com relevância regional, Arthur César Ferreira Reis, a investigação sobre fontes diversas indicou o maior relevo de informações contemporâneas à atuação da Superintendência, em referência ao Pará, o que traz indício da condição de menor importância do Estado do Amazonas nas ações da SPVEA, porém, essa menor expressão não delimitou, por si só, os contornos adquiridos pelo Estado do Amazonas nesse período, considerada a sua já estabelecida condição de segunda economia da região, em meio à institucionalização do Planejamento Regional; 2) A situação econômica em que o Amazonas se encontrava no início da década de 1950 era bastante diferente daquela apresentada pelo Pará, essa diferença se fazia mais tangível no fato da grande concentração populacional no território amazonense ocorrer em apenas um núcleo urbano, a capital Manaus, enquanto o Pará exibia, além da cidade capital, expressivos contingentes populacionais, tanto a leste, na Zona Bragantina, quanto a oeste, com a importante cidade de Santarém.

Nesse contexto a situação demográfica amazonense indicava cenário oposto àquele constituído no Amazonas durante o Ciclo da Borracha, quando uma maior parte da população vivia no interior. Diante dessa significativa mudança de distribuição populacional partiu-se para a investigação sobre o longo período decorrido entre 1912 e 1953 em busca de indícios que explicassem os processos

econômicos contribuintes ao cenário ímpar apresentado pelo Amazonas, quando da entrada da SPVEA na região, enquanto promotora maior das propostas governamentais de Valorização Econômica.

A investigação identificou dinâmicas expressivas desenvolvidas no território amazonense, ao longo do período, divididas entre dois processos paralelos: o acúmulo de problemas econômicos e sociais, expandidos a partir do fim do ciclo gomífero, e o acúmulo de respostas governamentais dadas no sentido de enfrentar os problemas que ascenderam.

O Capítulo 2 parte dos indícios trazidos pelo capítulo anterior e do que foi detectado sobre a estrutura econômica e social sedimentada no Amazonas, entre 1912 e 1953, se debruçando sobre a investigação das ações do Planejamento Regional, materializado através da SPVEA e das reações às diretrizes do Governo Federal, por parte dos agentes políticos e econômicos amazonenses envolvidos nas propostas defendidas pelo órgão.

As duas propostas da SPVEA, o Programa de Emergência de 1954 e o Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959), que serviram de core às investigações, evidenciaram um processo de imbricação entre as perspectivas inovadoras do Estado brasileiro sobre a concepção de Planejamento e as dinâmicas regionais amazônicas e amazonenses de resistência das velhas estruturas econômicas.

Tal imbricação ocorreu primeiramente em meio a pluralidade de visões sobre os problemas regionais inaugurada pela SPVEA, representada no desenho institucional das Subcomissões de planejamento, presente na proposta de 1954; esse desenho institucional consubstanciava movimentos de centralização, descentralização e articulação da atividade planejadora, exercida a partir de várias frentes de concepção e ação, em evidente trabalho integrado, do qual, o extrativismo era apenas parte componente.

As inovações trazidas a partir de 1954 foram aprofundadas no período 1955-1959 com o I Plano Quinquenal, quando a SPVEA apresentou dois encaminhamentos importantes: a adoção do zoneamento da região, para o estabelecimento de prioridades em projetos e inversões e a realização do

pioneiro curso de Planejamento Regional, entre 1955 e 1956, do qual, a Superintendência, além de promotora, foi objeto de reflexão, estudo e proposição científica.

Em paralelo à alavancagem da ciência como norteadora do Planejamento foram investigadas também as reações do Governo do Estado do Amazonas à substancial mudança de rumos, o que revelou a coexistência entre novas posturas e a resistência do extrativismo e de seus grupos de interesse, que se fizeram presentes no cenário político e econômico estadual.

A investigação trouxe à tona indícios de que a fase de atuação da SPVEA impulsionou dois movimentos substantivos: 1) A relativa descentralização regional das inversões governamentais, que avançaram sobre a assimétrica situação existente entre as unidades federadas, principalmente aquela exibida entre o Amazonas e o Pará e; 2) A concentração espacial dos investimentos federais no território amazonense, majoritariamente feitos em Manaus.

O capítulo 3 investiga a transição entre o legado deixado pela SPVEA, sua extinção em 1966, e a criação concomitante da SUDAM e da SUFRAMA, esta última especificamente ligada à reformulação da Zona Franca de Manaus, cuja estrutura original havia sido criada dez anos antes, e os desdobramentos da atuação das duas novas superintendências e do Governo do Estado do Amazonas sobre o território amazonense.

Deu-se continuidade na pesquisa ao investigar do que foi denominado enquanto o “lugar” do Estado do Amazonas no cenário político e econômico, influenciado pelas ações do Planejamento Regional, “lugar” este que teve sua constituição articulada, primeiramente, a partir de 1912, às ações governamentais que visavam contornar os problemas econômicos da região, derivados diretamente do extrativismo e, posteriormente, articulado à ação planejadora propriamente dita nos treze anos de atuação da SPVEA, entre 1953 e 1966.

A ascensão dos governos militares, após o Golpe de 1964, teve significativos efeitos na atividade planejadora então desenvolvida na Amazônia, por meio da SPVEA e, principalmente no Amazonas, entre os anos de 1964 e 1966, não só

em função de movimentos institucionais de descentralização das decisões do órgão ou pela opção de concentração espacial na aplicação de recursos, que mais uma vez priorizaram o Estado do Pará, mas, principalmente, em função do caráter de inviabilidade conferido à Zona Franca, o que expôs a fragilidade da, então, única estrutura que dotava o Amazonas de outra possibilidade econômica, descolada da histórica dependência do extrativismo.

Após a criação da SUDAM em 1966 e da SUFRAMA em 1967, surgidas num intervalo de aproximadamente quatro meses, os cenários regional e estadual mudaram significativamente, no que se refere a inserção do Planejamento Regional determinado pelo Governo Federal. Neste contexto de reorientação foi possível localizar os encaminhamentos dados pelo Governo Federal com a reformulação da Zona Franca de Manaus e criação da SUFRAMA, enquanto exemplos da – oficial e publicamente defendida – concentração espacial de recursos em áreas rentáveis.

Manaus era a única cidade de toda a Amazônia Ocidental a apresentar condições mínimas de receber tal empreitada, materializando assim uma resposta, tanto à assimetria estabelecida entre as partes oriental e ocidental da Amazônia, inclusive como consequência das ações do planejamento regional já postas em prática em fases anteriores, quanto aos pleitos dos políticos amazonenses junto ao Governo Federal, que reclamavam da decadência social e econômica a qual estava submetida, há décadas, a sub-região.

CAPÍTULO 1

O ESTADO DO AMAZONAS APÓS O CICLO DA BORRACHA: ACÚMULOS E EXPERIÊNCIAS (1912-1953)

1.1 REAÇÕES AO DEBACLE DA BORRACHA E OS PRIMEIROS MOVIMENTOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NA AMAZÔNIA

Em 1912 o Governo Federal apresentou o Plano de Defesa da Borracha como resposta à crise desencadeada pela queda do preço do produto no mercado internacional; esse Plano foi a primeira ação governamental para a Amazônia, que marcou uma tentativa de grande envergadura na condução da economia regional.

O ano de 1912 representou um momento inaugural, tanto de mudança na situação econômica da região, quanto na ação do Estado sobre o principal motor da economia local, o extrativismo. Ao longo das décadas posteriores houve recorrência nas formas de condução das respostas aos problemas que ficaram pronunciados a partir do início da década de 1910.

Um exemplo dessas recorrências é encontrado no pronunciamento feito em 1952 pelo Governador Álvaro Maia: “Examinando-se o mapa de produção geral do Estado, concluímos, de imediato, ser ainda a borracha silvestre o nosso principal produto e aquele que, [...] oferece maiores recursos ao erário público” (AMAZONAS, 1952, p. 203). Isto é, mesmo quarenta anos depois de iniciada a crise e de inserida a primeira resposta institucional dela decorrente, os agentes locais apontavam a borracha como o elemento econômico central do Estado do Amazonas, permanecendo enquanto resposta aos problemas regionais.

Este e outros indícios encontrados ao longo da investigação conduziram à análise das ações adotadas pelas esferas governamentais para socorrer a economia estadual, posteriormente ao início da crise de 1912. O cenário em que se encontrava a economia do Amazonas no contexto regional e que levou às respostas dadas pelos governos estadual e federal fica claro, através do movimento de queda da receita regional, derivado do aumento da concorrência estrangeira (Figura 1).

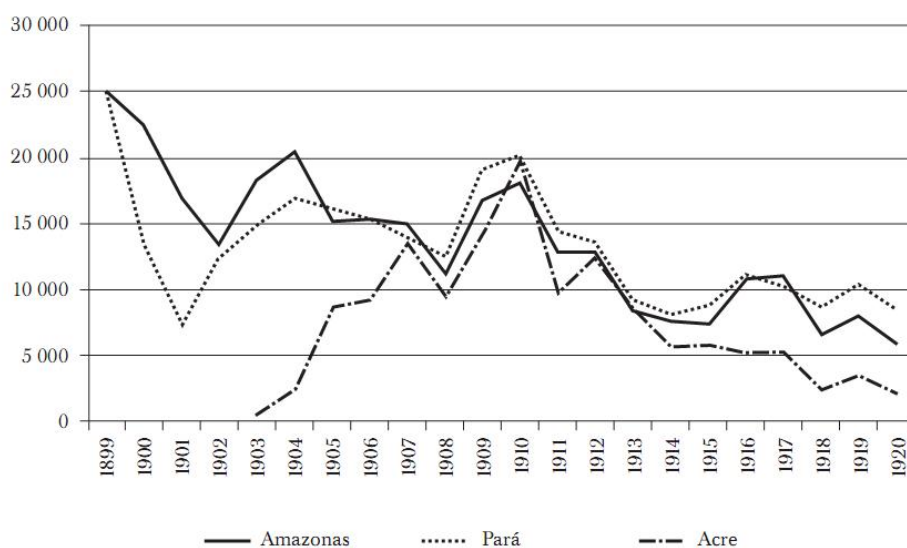


Figura 1: Receitas públicas do Amazonas 1900-1920
 Fonte: Feitosa e Saes (2013, p. 146)

Já havia abundância de borracha de outras procedências no mercado internacional desde o decorrer do quinquênio (1905-1910); a queda do preço do produto refletia perda de mercado, pois a produção mundial, em relação à brasileira, disparara ao longo da década (Tabela 1).

Tabela 1: Participação brasileira na produção mundial de borracha, 1900-1922

<i>Anos</i>	<i>Brasil</i>	<i>Total mundial</i>	<i>Porcentagem do Brasil no total mundial</i>
1900	26 750	44 808	59.6
1905	35 000	57 001	61.4
1910	40 800	95 611	42.6
1915	37 220	173 442	27.0
1922	21 775	409 676	5.3

Fonte: Feitosa e Saes (2003, p. 150).

Embora o Plano de 1912 tenha representado uma inserção mais ampla da ação do governo federal, a documentação pesquisada revelou outros movimentos de caráter local, feitos pelo governo estadual no sentido de interferir no quadro econômico do extrativismo. Foi possível perceber diferenças entre os modos de condução do problema econômico nos âmbitos regional e federal, que precisam ser lidos articuladamente.

No âmbito regional as Estações Experimentais para o cultivo racional da hévea, que foram instaladas próximas a áreas urbanas, incluindo aí os arredores de Manaus, estiveram entre as primeiras ações do governo estadual na busca por uma maior rentabilidade na produção da borracha amazonense.

Em sua fala à Assembleia sobre a viabilidade da Estação Experimental a ser instalada em Manaus, o Governador Jônatas Pedrosa em 1914 sinaliza importante informação sobre a tomada de postura dos extrativistas frente a crise iniciada poucos anos antes: a expectativa e dependência de ajuda em relação ao governo central. Tratando em detalhes sobre a referida Estação afirma que “será uma obra grandiosa para o Amazonas [...] se o Governo Federal tiver para esse serviço a dotação orçamentária necessária para impulsionar a atividade de todos os serviços” (AMAZONAS, 1914, p. 42).

O elencar das informações trazidas pelo documento de 1914 é associável às contribuições do artigo publicado em 2013 por Orange Matos Feitosa e Alexandre Macchione Saes, intitulado “O plano de defesa da borracha: entre o desenvolvimentismo e a negligência política ao Norte do Brasil, 1900-1915”, que traz contribuição sobre o primeiro movimento de planejamento governamental de alcance regional proposto para a Amazônia em 1912, o Plano de Defesa da Borracha. No texto os autores fazem associação entre o surgimento da proposta para a economia amazônica e outro movimento congênere, anteriormente posto em prática, o Convênio de Taubaté de 1906.

Optou-se, a partir da leitura do referido artigo, por dedicar a análise mais detalhada ao caso amazônico, estabelecendo um diálogo entre a perspectiva apresentada pelos autores e os achados oriundos da leitura de documentos oficiais da época.

No caso da Amazônia a movimentação do Estado, primeiro em âmbito estadual e em seguida no plano federal, em prol de acudir a economia da borracha foi concretizada – além da implantação das estações experimentais – mais relevantemente em dois momentos: 1) Em 1911 com a tentativa regional de criação de dois bancos de crédito agrícola e hipotecário intencionada a partir da

união das forças políticas do Amazonas e do Pará; e 2) Em 1912 com a elaboração, aprovação e encaminhamento do Plano de Defesa da Borracha.

O texto de Feitosa e Saes percorre as contribuições da historiografia sobre o declínio do extrativismo gomífero e critica o silêncio dos historiadores amazonenses, no que se refere aos motivos econômicos e políticos ligados à bancarrota da década de 1910, destacando positivamente poucas contribuições, a exemplo do que é mencionado sobre Antônio Loureiro¹⁰.

Tratando das primeiras movimentações dos políticos do Pará e do Amazonas frente à crise de exportação do látex, que já se avizinhava desde o ano de 1900, os autores citam a tentativa feita em 1911 de fundação de dois bancos (um em cada Estado) a partir de recursos externos, para financiamento da produção de borracha e a recusa do governo federal em apoiar a medida, sem, contudo, avançarem mais sobre esse ponto em específico.

As investigações sobre referências que detalhassem a manobra de criação dessas instituições financeiras conduziram à Mensagem ao Congresso dos Representantes lida pelo Governador do Estado do Amazonas Antônio Clemente Ribeiro Bittencourt em 8 de maio de 1911, (Figura 2) documento em que é apresentada longa fala sobre a criação das duas novas instituições.

¹⁰ Antônio José Souto Loureiro, médico e pesquisador da História da Amazônia, ocupou vários cargos na vida pública no Amazonas. Na esfera cultural é membro do Instituto Geográfico e Histórico do Amazonas, da Academia Amazonense de Medicina, da Academia Amazonense de Letras, da Academia Amazonense Maçônica de Letras, da Academia Nacional de Medicina. Publicou dezesseis livros sobre a História Regional: Síntese da História do Amazonas, A Gazeta do Purus, Amazônia 10000 anos, A Grande Crise, O Amazonas na Época Imperial, Tempos de Esperança, Um Passeio Pelas Praças de Manaus, O Livro dos selos da Amazônia Brasileira, O Brasil Acreano, Conde Stradelli – Biografia, História da Medicina e das Doenças no Amazonas, História da Navegação no Amazonas e A Amazônia e o V Império. Além dos livros com temática maçônica: O Toque do Shofar I, O Toque do Shofar II, O Toque do Shofar III e Dados para uma História do Grande Oriente do Amazonas.

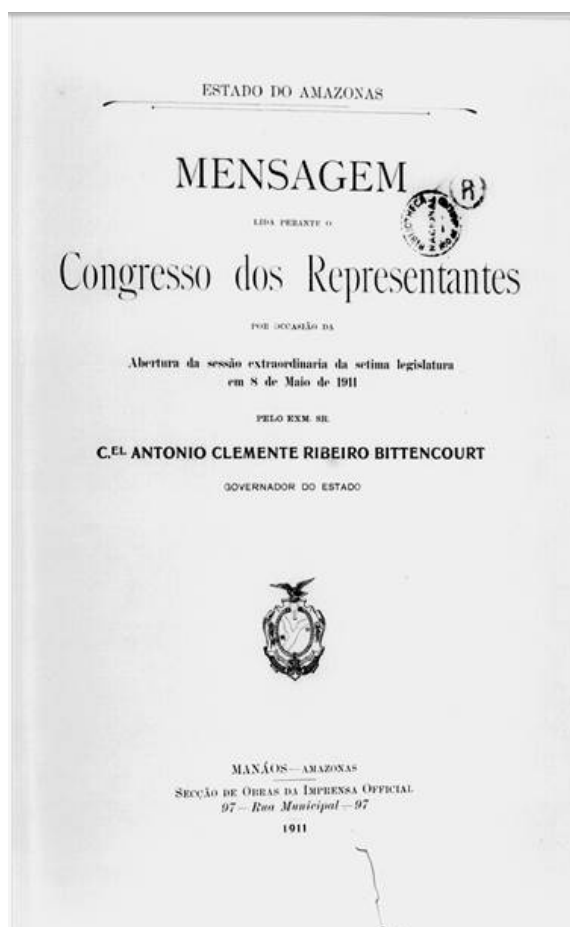


Figura 2: Capa da Mensagem ao Congresso
 Fonte: (AMAZONAS, 1911, p. 1)

A análise do documento, em associação as contribuições dos autores, apontou em direção às diferenças existentes entre os dois movimentos: o regional – de criação de bancos, e o federal – de aprovação do Plano de Defesa da Borracha, tais movimentos pedem detalhamento.

Defendendo a criação dos dois bancos Bittencourt afirma que “após a ratificação [...] os dois Governos dirigir-se-ão conjuntamente ao Governador do Matto-Grosso convidando-o a associar seu Estado às bases deste Convenio, no que lhe dissér respeito” (AMAZONAS, 1911, p. 10). É destacável que o alcance da proposta se limita a escala regional entre Estados vizinhos.

No ano seguinte o Plano de Defesa da Borracha teve origem com o Decreto-lei n. 2.543 A, sancionado por Hermes da Fonseca em 5 de janeiro de 1912 e regulamentado pelo Decreto n. 9521 de 17 de abril de 1912. Comparado à

proposta regional de criação dos dois bancos o Plano federal revela maior amplitude geográfica com a medida descrita no capítulo III, artigo 11, que trata sobre a implantação de estações experimentais no território nacional.

As estações experimentaes para a cultura da seringueira, no Territorio do Acre e nos Estados do Matto Grosso, Amazonas, Pará, Maranhao, Piauhy e Bahia, e para a cultura da maniçoba, conjuntamente com a da mangabeira, nos Estados do Piauhy, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, S. Paulo, Goyaz, Paraná e Matto Grosso, têm por objeto o estudo experimental de todos os factores relacionados com a cultura regional de cada umas dessas arvores, de modo a fornecerem aos cultivadores os dados precisos para a adopção de methods e processos que tornem possível a produção econômica e aperfeiçoada da respectiva borracha (BRASIL, 1912, n.p).

A partir da identificação das grandes diferenças de alcance territorial encampadas pelas duas propostas partiu-se para uma análise comparativa com o intuito de identificar a visão existente na época sobre a condução dos problemas regionais; os detalhes trazidos por Bittencourt em 1911, para a defesa de criação dos dois bancos, são reveladores das prioridades a serem dadas pelos extrativistas dos três Estados engajados: a melhoria da qualidade do tipo de produto exportado e a proteção dos investimentos às flutuações de preço da borracha, a partir da

Promulgação, quanto antes, de leis tendentes a melhorar o preparo da borracha amazonica e a obter que só se faça exportação do produto de primeira qualidade, eliminados os typos intermedio e inferior [...]. Para pagamento dos juros [...], depreciação e quebra do stock a carregar, e despesas de operação, os dois Estados crearão, e procurarão obter que a União e o Estado do Matto-Grosso estabeleçam uma sobretaxa sobre toda a produção de borracha, equivalente a quatrocentos réis o kilo (AMAZONAS, 1911, p. 9).

A conjugação entre o aumento do nível de exigência legal sobre a qualidade da produção e o incremento tributário sobre a borracha produzida reflete o interesse de estímulo a concorrência entre produtores. O governador defende que após concretizadas tais medidas

Teremos, então, uma base segura para nossa movimentação e aparelhada com os recursos do crédito devidamente regularizado, outra será a condição da praça, estavel e normal a situação dos productores e aviadores.

Assim mais facilmente conseguirá o produtor espontaneamente, em seu interesse próprio, melhorar o preparo de nosso principal genero, e sem que haja qualquer imposição ou obrigatoriedade, em breve tempo, teremos a exportação do produto geralmente de primeira qualidade, desaparecendo os typos intermedio e inferior (AMAZONAS, 1911, p. 9).

A pretensa criação dos bancos elucida sobre um conjunto de medidas que visava salvaguardar o arranjo econômico sustentador da produção da borracha intermediado pelo aviamento. Sobre essa questão Feitosa e Saes (2013) quando da exposição do motivo basilar para o insucesso do Plano de Defesa da Borracha indicam que, já antes de 1912 os governos dos Estados praticavam premiações para quem plantasse seringueiras de forma racionalizada, porém essas premiações não estimularam uma real mudança no cultivo porque tal movimento, se colocado em prática, iria de encontro ao arranjo de exploração do trabalho, então vigente.

Não obstante, essas medidas paravam nas próprias ações da cadeia de extração da goma. Para os investidores não havia por que ampliar a produtividade do cultivo se os custos de extração da goma eram bastante reduzidos e uma transformação abrupta na estrutura de produção, com a formação de plantações intensivas de seringueiras exigiria custos mais elevados – e risco – que possivelmente não estavam em jogo para os seringalistas [...]. Os seringueiros, por sua vez, para aumentar a capacidade de produção, necessitavam de normatização do trabalho que introduziria o assalariamento, assistência sanitária, redução de horas de trabalho, alimentação adequada, suprimentos de materiais fornecidos pelos seringalistas a menores custos, descanso semanal dentre outros elementos reorganizadores das condições de produção; somado a isso, para os seringalistas, estabelecer melhorias nas condições de trabalho, significava abrir mão de lucros exorbitantes extraídos dos débitos das mercadorias adquiridas pelos seringueiros e renegociar os investimentos com as casas aviadoras (FEITOSA; SAES, 2013, p. 154).

O fragmento elucida sobre a complexidade social da base do processo produtivo, qual seja, a exploração do trabalho pelo sistema de aviamento.

Detalhando sobre a organização dos bancos o Governador Antônio Bittencourt destaca pormenores do que era pretendido para as instituições de crédito, o esperado subsídio do Estado nas esferas estadual e federal.

[...] dois Bancos de crédito agrícola e hipotecario, com o capital de tres milhões esterlinos, cada um, garantindo cada Estado um juro até 6% ouro sobre o capital do respectivo banco [...].

Os bancos serão administrados por Directorias autónomas, eleitas pelos acionistas, com exceção de um Director, que será de nomeação do Governo de cada Estado; mas ambas as Directorias ficarão subordinadas a um Comité de fiscalisação [...] Além dessas medidas e providencias dependentes da acção dos poderes politicos dos dois Estados, estes se empenharão, com urgencia, para obter do Governo da União endosso para um empréstimo externo de seis milhões esterlinos, destinados á defeza e amparo imediato da borracha [...] os dois Estados [...] procurarão obter que a União e o Estado do Matto-Grosso estabeleçam, uma sobretaxa sobre toda a produção da borracha [...] (AMAZONAS, 1911, p. 9).

Tratando sobre as medidas anteriormente adotadas no sentido de estimular a exportação da hévea, Feitosa e Saes (2013) apontam que:

[...] Em 1908, o Banco do Brasil passou a financiar a atividade extrativa (para aviadores e seringalistas) a juros subsidiados. Pouco mais tarde, organizou-se, em 1910, a Liga dos Aviadores, também com o apoio do Banco do Brasil, para auxiliar a formação de estoques regionais. No ano seguinte, Pará e Amazonas tentaram fundar dois bancos com recursos externos para destinar financiamento para a mesma atividade, mas o governo federal não consentiu a tomada do empréstimo [...] (FEITOSA; SAES, 2013, p. 154).

Nota-se que o caso da proposta de criação dos bancos é mais um movimento na sequência de manobras dos grupos extrativistas e de suas expectativas em busca do apoio do governo central, esse tipo de movimento se torna recorrente nas fases posteriores de condução política da economia regional. No caso do Plano de Defesa da Borracha de 1912, os autores expõem as várias frentes sobre as quais a proposta traçava objetivos:

O Plano de Defesa da Borracha, como plano de desenvolvimento econômico para a região, envolvia investimentos em transporte, construção de vias férreas, saneamento do Valle amazônico, redução dos impostos de exportação e dos fretes, limpeza dos rios, melhoramentos da produção e comercialização e imigração. De imediato foram declarados isentos os impostos de importação para os utensílios destinados à cultura e beneficiamento e o governo se comprometia em: "entrar em acordo com os estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso, no sentido de obter a redução anual de 10% até o limite máximo de 50% do valor atual dos impostos de exportação cobrados pelos Estados sobre a borracha

seringa". A grandeza do Plano de Defesa da Borracha já parecia carregar consigo sua inviabilidade (FEITOSA; SAES, 2013, p. 155).

Além da amplitude espacial das medidas, o Plano de 1912 se apresentou, em termos tributários, no sentido oposto àquele da proposta regional de sobretaxar a produção, defendendo a redução gradativa dos impostos devidos aos cofres dos governos estaduais. Os dois movimentos esbarravam numa questão econômica maior, qual seja, o problema derivado de queda de preço do produto no mercado internacional. Entre as duas propostas foi implementada a visão do Governo Federal por meio do Plano.

Embora implementado, o saldo do Plano de Defesa da Borracha foi praticamente nulo; teve curto período de existência oficial, foi promulgado pelo Congresso Nacional através da Lei núm. 2.543A de 5 de janeiro de 1912, regulamentado pelo Decreto núm. 9.521, de 17 de abril de 1912 e em “1915, o decreto n. 2968, de 13 de fevereiro autorizou a abertura de crédito para o atendimento dos compromissos assumidos com a liquidação da Superintendência de Defesa da Borracha” (CAMARGO, 2018).

No tocante à institucionalização da atividade planejadora o Plano contribuiu com a criação da Superintendência da Defesa da Borracha, que segundo Camargo (2018) foi o “primeiro órgão dedicado ao incentivo da produção de borracha” (CAMARGO, 2018). Tem destaque a clara menção no documento do Plano, quando tratando da direção e fiscalização dos serviços apontada no Artigo 105, o caráter de provisoriedade da superintendência.

A direção e fiscalização de todos os serviços para a defesa econômica da borracha ficarão a cargo de uma repartição provisória do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, intitulada Superintendencia da Defesa da Borracha (BRASIL, 1912).

No texto do decreto N. 9521 de 17 de abril de 1912 são detalhadas as incumbências da superintendência e também o desenho institucional do órgão; sobre as primeiras são elencadas:

Art. 106. A' Superintendência incumbem:

- 1- Receber, protocollar, preparar e informar os papeis que dependam de despacho do ministro.
- 2- Velar pela execução efectiva e integral das medidas de caracter administrativo previstas no regulamento.
- 3- O estudo, projecto, orçamento e execução das obras que tenham que ser feitas por administração.
- 4- O estudo, projecto, orçamento e execução das obras que tenham que ser realizadas por contrato.
- 5- A celebração, com aprovação do ministro, de contractos e accôrdos, relativos ao concurso do Estados e das municipalidades, para as obras e medidas que os mesmos resolverem auxiliar (BRASIL, 1912).

É destacável também a necessidade de aprovação do ministro da agricultura para a efetivação de contratos; os Estados não detinham poder de decisão final, esse arranjo indica uma perspectiva centralizadora da ação governamental.

Ainda sobre o artigo 106, ou seja, sobre as incumbências do órgão, ressalta-se a redação do texto complementar, que informa: “§ 1º Cada serviço que fôr ficando definitivamente [...] em condições de funcionar [...] será entregue á secção do Ministerio da Agricultura á qual convier ficar incorporado ou subordinado” (BRASIL, 1912). O fragmento indica um traço salientável: o Plano de Defesa da Borracha instituiu um órgão pensado para atuar sobre os projetos de forma temporária, não estabelecendo uma continuidade nos encaminhamentos, que passariam a ser conduzidos por outras repartições.

Soma-se a esse aspecto o fato das equipes de trabalho serem temporárias e essa rotatividade fica expressa no documento com a indicação de que “O quadro do pessoal não será fixo, mas variará á medida do desenvolvimento dos serviços e constará, bem como a distribuição dos respectivos trabalhos” (BRASIL, 1912).

Além da rotatividade, o vínculo das equipes com o órgão tinha prazo determinado para acabar, pois no “Art. 110. Todo o pessoal da Superintendencia será considerado em comissão e dispensado logo que termine os trabalhos de que foi incumbido” (BRASIL, 1912). A notícia vinculada no Jornal do Comércio de 29

de março de 1913 ratifica a informação da não estabilidade do quadro de funcionários da superintendência (Figura 3).



Figura 3: Plano de 1912 – presença intermitente dos agentes públicos
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1913).

O desenho institucional proposto revela também uma estrutura em que coexistem desde repartições inseridas no espaço regional, até grupos de trabalho de atuação temporária, dependentes de demanda de projetos e serviços em execução.

Art. 107. A Superintendência de Defesa da Borracha será constituída por:

Uma secção central funcionando na Capital Federal;

Uma secção districtal com séde nas fazendas nacionais do Rio Branco;

Comissões parciais para os serviços que as tornem indispensáveis;

Districtos de fiscalização abrangendo um ou mais Estados, conforme o numero e a importância dos serviços nelles em andamento (BRASIL, 1912).

Chama atenção o fato de que, excetuando as duas seções, central e distrital, sediadas fisicamente, as comissões só existiram sob demanda específica e os distritos de fiscalização podiam se incumbir de áreas imensas.

Outra característica destacável está expressa no Artigo 108 do documento, é a ênfase na formação técnica em engenharia nos quadros profissionais que compunham as Seções, Comissões e Distritos; à exceção de cargos técnicos e administrativos, dos quais não se detalha a formação, e da função de médico, todos os demais componentes eram engenheiros.

Excetuando a Seção Central, a engenharia comandava em todos os níveis hierárquicos. Mais especificamente, assim foram dispostos os cargos de engenharia na superintendência: Seção das fazendas do Rio Branco (engenheiro chefe; engenheiro de primeira classe); Comissões parciais (engenheiro chefe) e nos Distritos de Fiscalização (engenheiro chefe).

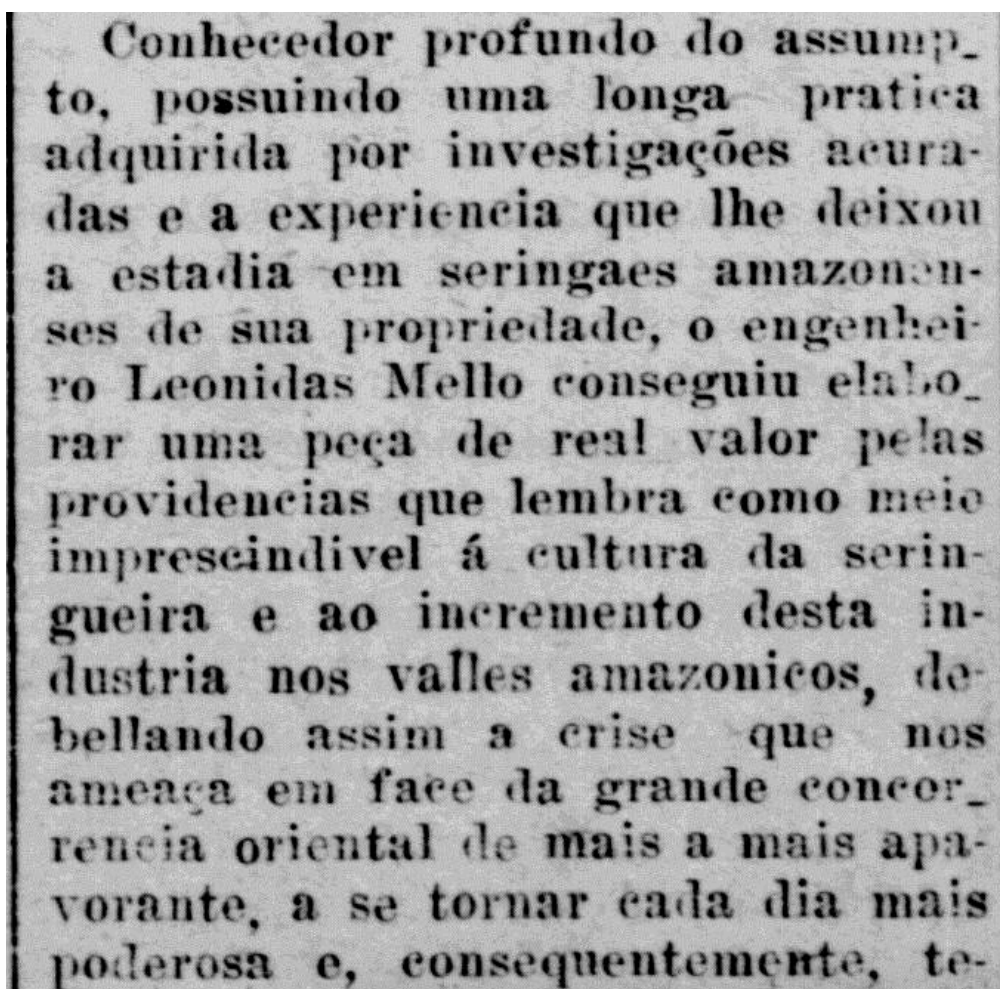
A maciça presença da engenharia nos órgãos públicos estabelecidos no país, à época, e, em maior ou menor grau, voltados à questão da ação governamental, então recém iniciada, em prol da resolução de questões econômicas, é citada por Leme (1999) ao apontar que no período, entre 1895 e 1930, a:

[...] primeira geração de profissionais que atua neste período é formada em cursos de engenharia, nas antigas Escolas Militares na Bahia, Pernambuco e no Rio de Janeiro, ou na Escola Central no Rio de Janeiro. Alguns eram formados no exterior. Ocupam cargos públicos nas estruturas administrativas que estavam em formação nas prefeituras das principais cidades e no governo do estado (LEME, 1999, p. 22).

A preferência pelo comando da engenharia na equipe de implementação do plano indica uma visão de intervenção do Estado sobre os problemas do país em que a perspectiva técnica é priorizada nas tomadas de decisão. A percepção política e social construída sobre a fase de atuação da superintendência foi qualificada a partir de fragmentos de documentos públicos e de notícias

veiculadas na imprensa local. As reações sobre as atividades do órgão vão desde grandes expectativas vinculadas pela imprensa, que noticia os passos dos funcionários da Defesa da Borracha, até reportagens críticas e reveladoras de contradições na condução da superintendência.

Na edição de 17 de março de 1913 o Jornal do Comércio (JORNAL DO COMÉRCIO, 1913) apresenta longa reportagem a respeito das recomendações feitas pelo Distrito de Fiscalização da Superintendência de Defesa da Borracha no Estado do Amazonas, representado então pela figura do Engenheiro Leonidas de Mello. É destacável o fragmento revelar que o funcionário do órgão era também um proprietário de seringais (Figura 4).



Conhecedor profundo do assumpto, possuindo uma longa pratica adquirida por investigações acuradas e a experiencia que lhe deixou a estadia em seringaes amazonenses de sua propriedade, o engenheiro Leonidas Mello conseguiu elaborar uma peça de real valor pelas providencias que lembra como meio imprescindivel á cultura da seringueira e ao incremento desta industria nos valles amazonicos, debellando assim a crise que nos ameaça em face da grande concorrência oriental de mais a mais apavorante, a se tornar cada dia mais poderosa e, consequentemente, te-

Figura 4: Seringalistas presentes nos quadros de funcionários da Superintendência de Defesa da Borracha

Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1913).

Em contraste à visão positiva sobre o órgão apresentada no mês de março, a edição de 8 de novembro de 1913 do Jornal do Comércio (JORNAL DO COMÉRCIO, 1913) traz curta reportagem sobre a fala de Bertino de Miranda¹¹, comissário da Superintendência de Defesa da Borracha no Amazonas, proferida em conferência no Rio de Janeiro. Sob o título de “A Crise da Borracha”, a fala do representante da superintendência expõe, em claro resumo, a inviabilidade econômica da cadeia da borracha nos moldes em que se estabelecera, mesmo com o incremento técnico do Plano de Defesa (Figura 5).

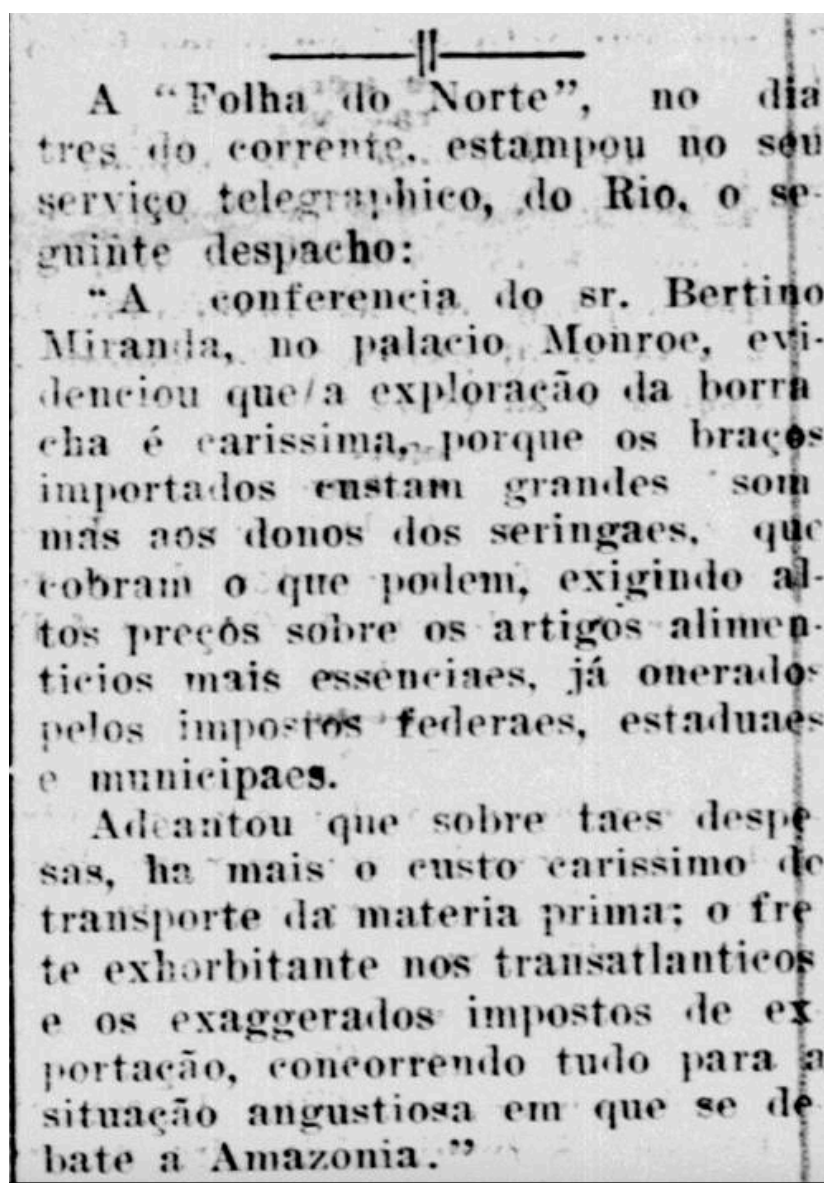


Figura 5: Conjunto econômico de inviabilidades
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1913).

¹¹ Foi um destacado escritor e político amazonense no início do século XX.

A fala de Miranda destaca o ponto do alto preço cobrado pelos gêneros alimentícios aos trabalhadores; essa situação era suportada durante o Ciclo da Borracha em função da alta demanda do mercado pelo produto brasileiro, que possibilitava grande margem de lucro aos seringalistas.

Uma vez diminuída a procura, decaído o preço e a lucratividade e não diminuídos os custos dos víveres em função dos transportes e impostos, não havia como cobrar menos dos seringueiros, o que diminuía muito o interesse de reativação de vários seringais abandonados.

No mesmo ano de 1913 o periódico publica longa crítica em referência a atuação da superintendência no Amazonas enaltecendo a descrença nas propostas feitas para o interior do Estado. Na edição de 02 de dezembro, sob o título de “Ouro Negro”, o jornal traz crítica ao discurso de Miranda, ocorrido no Rio de Janeiro no Palácio Monroe.

A summula do discurso refere-se a um grande melhoramento, para facilitar a conducção de borracha, a uma falada estrada de ferro no rio Purus, que só será construída – quando as gallinhas crearem dentes, – como é uso e costume no Amazonas; e se essa futura estrada estabelecer uns modigos fretes de 400 a 500\$ reis por tonelada de borracha, como a Madeira-Mamoré, poderão os futuros habitantes da região beneficiada, limpar as mãos á parede com o projetado melhoramento.

Até aqui tenho notado que todos os discursos têm obedecido á mesma orientação, que é a de enaltecer as vantagens consignadas nos decretos 2,543A e 9.521, que deram origem á Defeza da borraha, o maior logro que se podia ter pregado á Amazonia, embalando-a com promessas e mais promessas, e deixando-a fenecer á mingua, como infelizmente estamos presenciando.

A atividade das pessoas encarregadas de defender a – Defeza, – depois da nomeação da comissão mixta, composta de membros desconhecedores por completo, do que seja borracha, para dar parecer sobre a utilidade ou inutilidade daquela secção do ministério da agricultura, tem sido admirável e digna de louvor; o peor é que de tantos esforços baldados nada ficará, além dos milhares de contos de reis retirados do exausto Thesouro Federal (JORNAL DO COMÉRCIO, 1913, p. 1).

O relato do periódico a respeito do desempenho da superintendência encontra eco na crítica de Samuel Benchimol (1977) que explicita.

Quando a Malásia assumiu o monopólio da borracha cultivada, e passamos a sentir o começo da derrota, o Marechal Hermes da Fonseca, então Presidente da República, veio em nosso socorro e apresentou o primeiro plano integrado de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, que abrangia heveicultura, imigração, saúde, transporte, produção agrícola alimentar, pesca, incentivos fiscais, e subsídios. [...] Teve, porém, o destino de quase todo plano, como ainda nos dias de hoje: foi para o arquivo, permaneceu na história muda (BENCHIMOL, 1977, p. 348).

Após a extinção da superintendência esse caráter de defesa da permanência da estrutura econômica vigente, baseada no extrativismo gomífero, se manterá nos discursos e manobras políticas das décadas seguintes, fases, nas quais, a Amazônia enfrentará longa crise econômica e social, de caráter estrutural, mas que será tratada pelas elites locais com o ufanismo de discurso sobre a grandeza da região e seu inegável – porém já ultrapassado – papel na contribuição para a riqueza nacional, quando dos recorrentes apelos parlamentares em busca de socorro econômico, pleiteado ao Governo Central.

Não obstante o fracasso e a curta existência, o Plano de Defesa da Borracha elucida sobre a visão do Estado, no início do século XX, no enfrentamento dos problemas regionais na medida que organiza uma estrutura institucionalizada, através da criação de uma superintendência com ação articulada em níveis hierárquicos compostos por agentes com formação técnica e presença na região.

1.2 ACÚMULO DE PROBLEMAS: A CAPITAL E O INTERIOR AMAZONENSE

Após a experiência do Plano de Defesa da Borracha e da não consolidação das transformações econômicas pretendidas para as áreas urbanas e rurais da Amazônia a situação regional se deteriorou. Essa deterioração é resumida por Osório Nunes¹² (1949) em “Introdução ao Estudo da Amazônia Brasileira” publicação de fins da década de 1940 (Figura 6), em que trata dos problemas ao desenvolvimento, representados pelas estruturas econômicas, políticas e sociais da Amazônia. O texto de Nunes identifica em qual condição de precariedade o Estado do Amazonas se encontrava, atrelado que estava às limitações herdadas do Ciclo da Borracha, as quais impactavam, inclusive, a economia paraense, então, a mais expressiva da região.

Se o Estado do Pará [...] é uma conseqüência da cultura velha que embaraça os movimentos dêste país novo, o Estado do Amazonas é a paráfrase do tema social daquela unidade federada, cujo desenvolvimento através da planície terminaria no impasse de hoje.

Nem poderia deixar de ser assim. O Estado do Amazonas é um nítido prolongamento sócio-geo-econômico do Estado do Pará (NUNES, 1949, p. 65).

O quadro trazido pelo autor é associado ao mapa do Brasil correspondente às vilas e cidades do país em 1950, (Figura 7) publicado pela Revista Brasileira de Geografia, número 2, referente a abril-maio de 1961, como parte do artigo intitulado “Aspectos do Fato Urbano no Brasil”, de Pedro Pinchas Geiger e Fanny Davidovich.

O documento apresentado pelos autores representa, cartograficamente, um dos traços mais característicos da formação do espaço social e econômico da Amazônia: a imbricação entre a concentração demográfica e o isolamento das cidades mais expressivas economicamente; tais aspectos são recorrentemente

¹² Osorio Laudelino Nunes (1921), economista, jornalista e poeta paraense, foi redator do Diário de Notícias e do Correio da Manhã; ativo participante o do Movimento Municipalista com diversas publicações sobre o assunto, tendo sido Presidente do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios.

indicados na literatura dedicada à questão do desenvolvimento regional, enquanto contribuintes aos problemas da região, e derivados – sobretudo – da trajetória econômica do Vale. Impressiona no mapa a singularidade da cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, como único ponto destacado em todo noroeste do país, distante tanto da costa, quanto de qualquer outra cidade com expressão populacional.

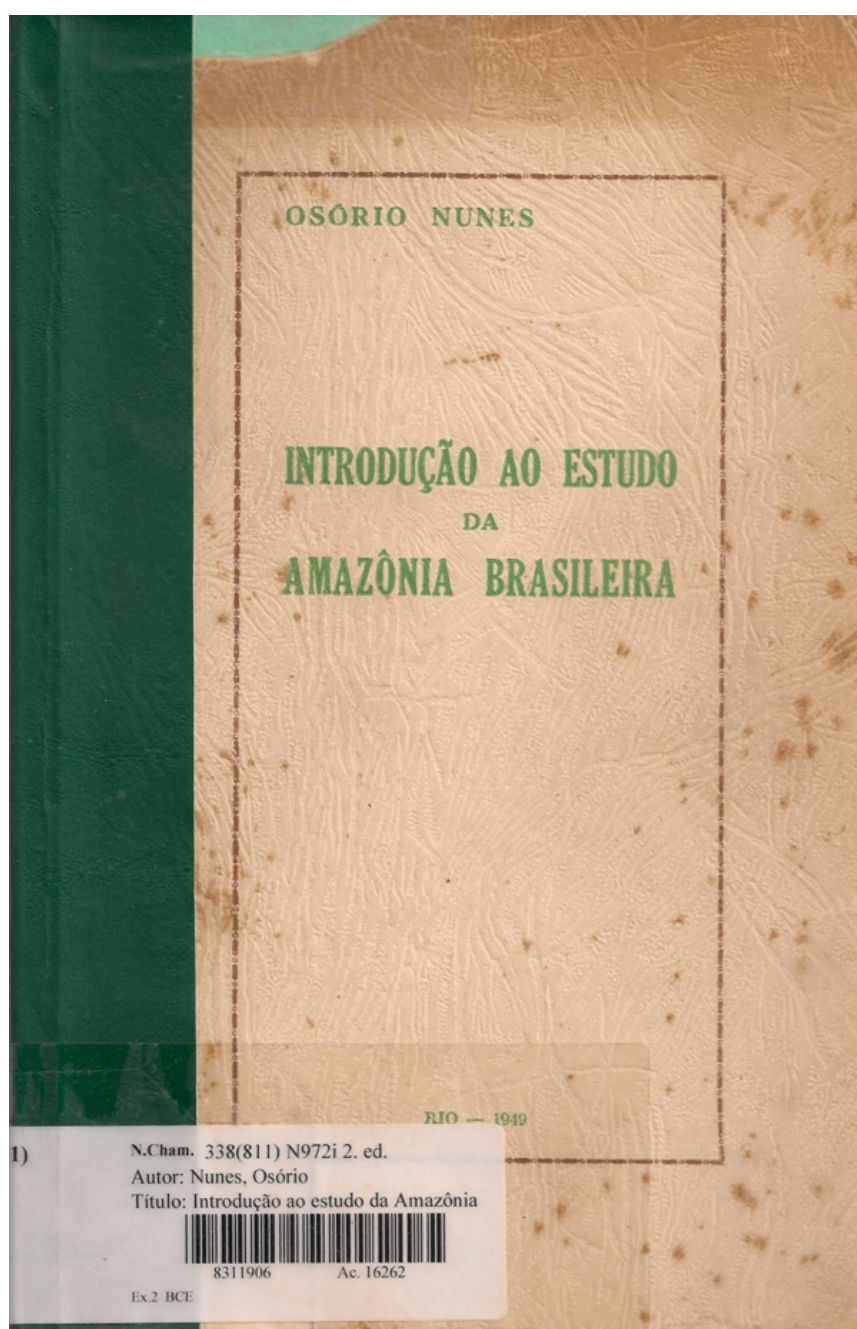


Figura 6: O Amazonas é um prolongamento de erros
Fonte: (NUNES, 1949)

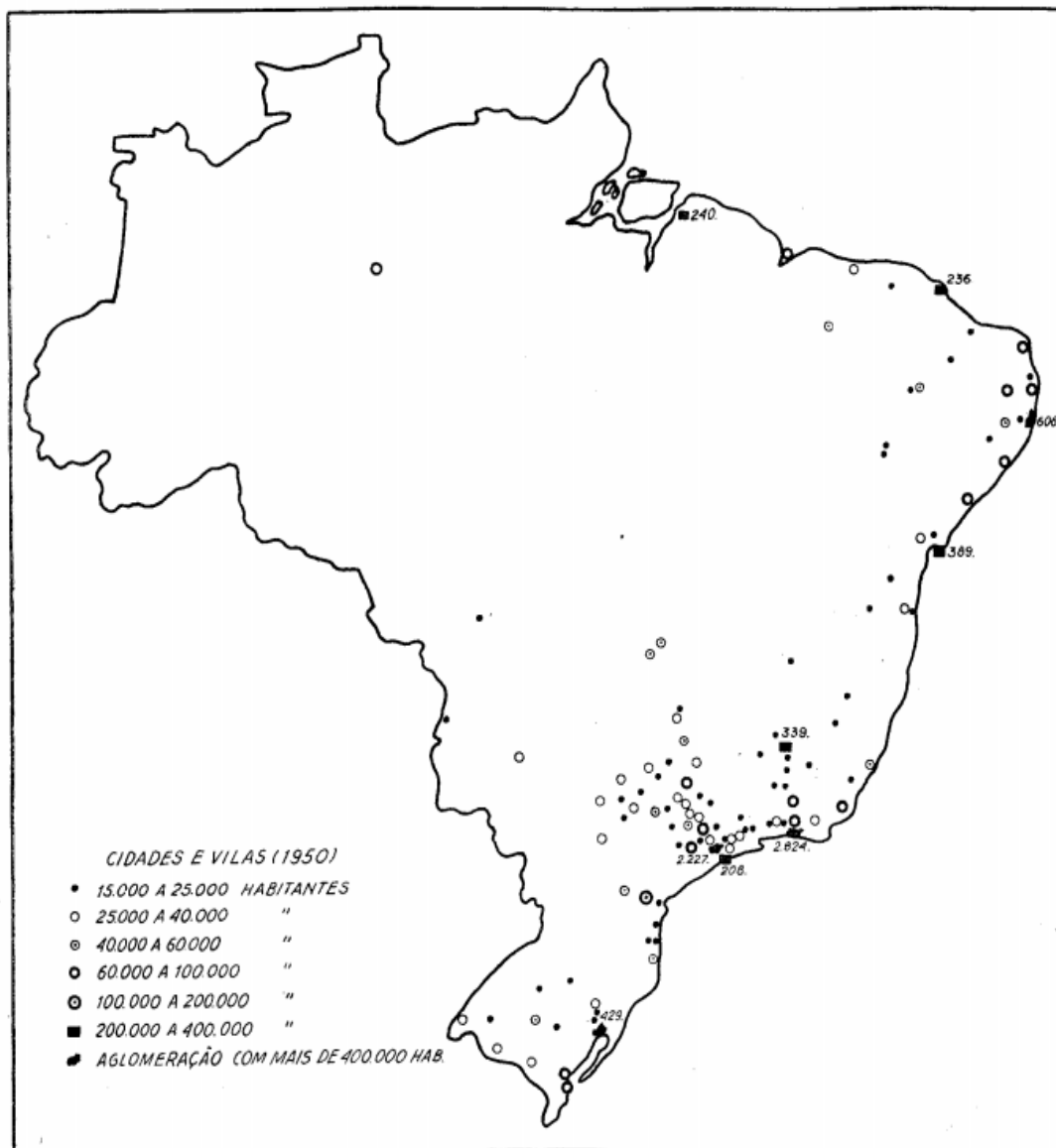


Figura 7: Maiores centros urbanos do país em 1950: a concentração litorânea e o isolamento singular de Manaus

Ainda em referência ao mapa anterior, Geiger e Davidovich enfatizam a reduzida presença da organização urbana da hinterlândia brasileira.

Examinando o cartograma em que figuram as cidades com limite mínimo de 15000 habitantes, podemos verificar como se distribui geograficamente o fato urbano no Brasil.

O que ressalta em primeiro lugar é o aspecto periférico desta distribuição: os núcleos urbanos dispõem-se numa faixa que acompanha o litoral, em contraste com o grande vazio que se encontra no interior; Cuiabá, Corumbá, Manaus e Belém são pontos isolados na imensa extensão territorial (GEIGER e DAVIDOVICH, 1961, p. 6).

Nesse contexto o insulamento físico da capital amazonense reflete a condição periférica do Estado do Amazonas, que tem a sua história atrelada à características geográficas peculiares, dentre as quais se sobressaem com maior importância o gigantismo territorial da unidade federada e as grandes distâncias em relação às regiões costeiras, mais desenvolvidas; a essa situação geográfica se sobrepõe a economia de longa data ancorada exclusivamente no extrativismo (GEIGER, 1963; BATISTA, 2007; BECKER, 2013).

Consoante às distorções regionais trazidas pelos autores citados, Adriano Menezes (1958) (Figura 8) trata da realidade física, econômica e social constituída na região e apresenta uma situação que considera alarmante:

Vivemos numa região onde os centros rurais são abastecidos dos gêneros de alimentação pelas metrópoles. Para que maior paradoxo? Nas zonas de extrativismo predominante, poder-se-ia aceitar a explicação de que a exigüidade de braços não permite a pluralidade de ocupações. Então, por um imperativo da economia local, a agricultura teria que ser sacrificada em favor da monocultura coletora. Mas, como explicar o fato em zonas agrícolas? Nestas, mesmo nas mais prósperas, como a Bragantina no Pará, a produção de gêneros é insuficiente, quer em quantidade, quer em variedade. Nos modestos armazéns que pontilham o interior dos municípios, no local mesmo em que se situam as “colônias”, é mais fácil encontrarmos à venda “corned beef” do que carne fresca ou aves; é mais frequente o feijão do sul do que o de produção local; o leite em pó, inclusive de procedência estrangeira, supre a falta absoluta do produto natural. [...] A monocultura a que se dedica o “colono”, saltando da maniva à malva¹³ ou a qualquer outra espécie de melhor cotação no momento, explica em parte esse desleixo na produção de gêneros de subsistência. Mas em parte, apenas, um inquérito mais amplo deve ser levado a efeito, antes que se chegue a uma conclusão definitiva sobre a situação de carência de nossas populações rurais (MENEZES 1958, p. 27).

¹³ Maniva é outro nome dado à mandioca; já a Malva é uma planta com emprego medicinal.

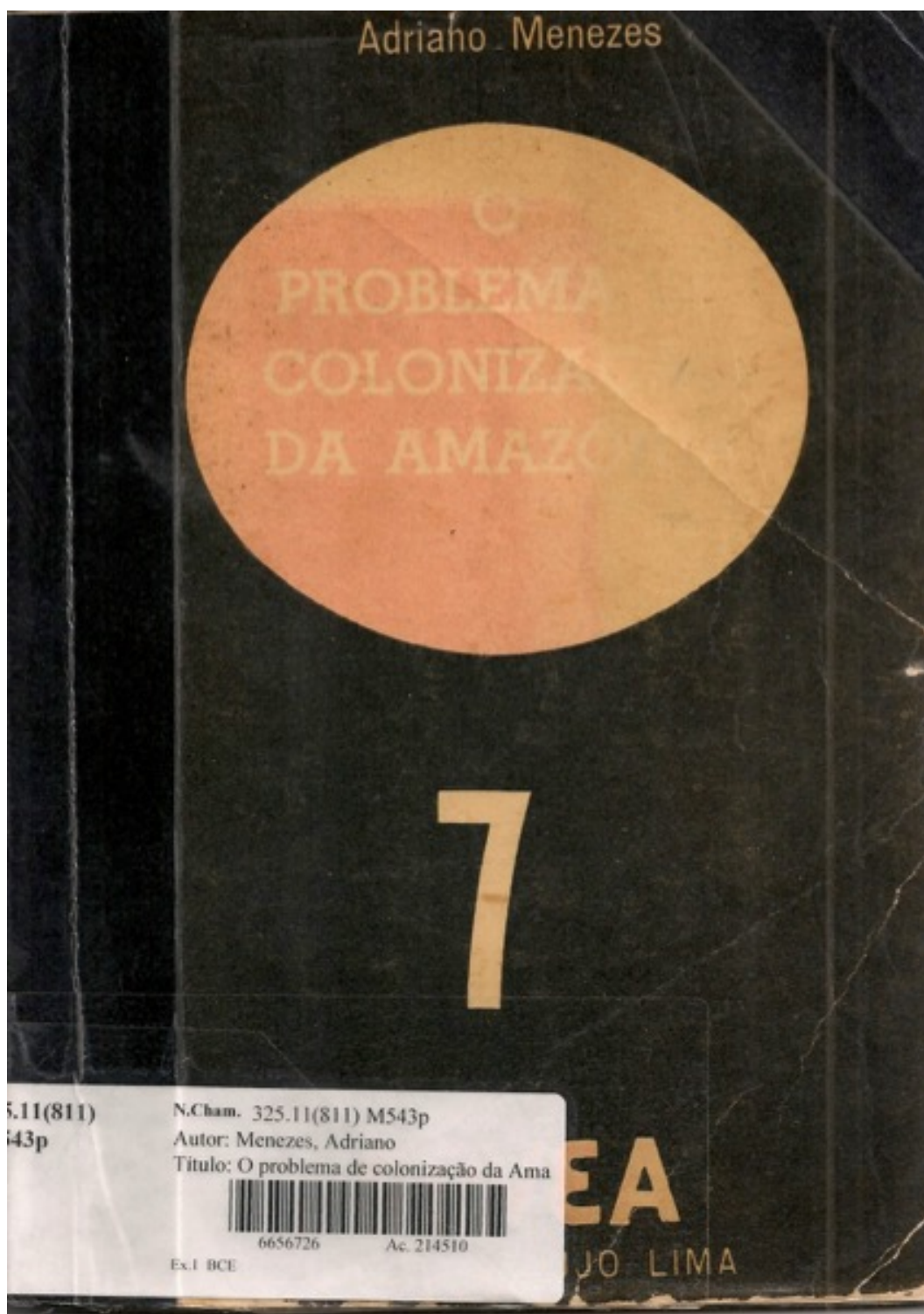


Figura 8: O vazio demográfico; um problema de longa data
Fonte: (MENEZES, 1958)

Afirmado sobre a necessidade de “um inquérito mais amplo”, Menezes (1958) apresenta o quadro de estagnação sedimentado ao longo dos trinta anos decorridos após o fim do Ciclo da Borracha e insinua que os problemas vão além da questão alimentar. De fato, nesse período a Amazônia acumulou problemas

e respostas governamentais derivadas do aprofundamento da crise econômica e é farta a literatura sobre o tema, o que conduziu a pesquisa, juntamente à crítica feita por Menezes, à análise dos acúmulos de problemas ao longo das décadas de 1910, 1920, 1930 e 1940.

A análise da problemática pretérita da região permitiu localizar a ação planejadora do Estado durante a década de 1950; tomou-se por base que o planejamento regional buscou a partir de 1953, com a SPVEA, dar uma resposta as demandas acumuladas ao longo dos quarenta anteriores.

Samuel Benchimol em “Amazônia: Um Pouco-Antes e Além-Depois”, de 1977, explica sobre o quadro problemático enfrentado na Amazônia após a crise de 1912, ao afirmar:

A análise do desenvolvimento econômico nas regiões atrasadas e subpovoadas, como é o nosso caso, indica, em primeiro lugar, a existência de uma situação [...] de um círculo vicioso da estagnação, tendendo a perpetuar-se dentro de um sistema de equilíbrio gerado pelo próprio subdesenvolvimento. O atraso gera o atraso. A pobreza seria a causa da própria pobreza. Causa e efeito se confundem, agindo como forças que colimam manter indefinidamente a comunidade dentro de um equilíbrio estagnacionista. Diz-se, então, que uma região é pobre porque não tem transporte – não tem transporte porque não tem produção, não produz porque não possui recursos, não possui recursos porque a população é pobre. A região, assim, não investe porque escasseiam capitais, faltam capitais porque não existe poupança, os indivíduos não poupam porque a renda é baixa, a renda é baixa porque não se fazem novos investimentos (BENCHIMOL 1977, p. 461).

O círculo vicioso detalhado pelo autor pode ser detectado, em estágios iniciais, no documento da Mensagem à Assembleia Legislativa de 10 de julho de 1920 apresentada pelo governador Pedro Alcântara Barcelar (Figura 9) – trinta anos antes da fala de Adriano Menezes e cinquenta e sete anos antes do posicionamento de Benchimol – em que um fragmento da fala oficial resume, não só a situação econômica do Amazonas e do Pará, quase uma década após o início da crise, mas também esclarece sobre a perspectiva construída a respeito dos movimentos político-institucionais levados a cabo com o intuito de contornar os problemas da economia e sobre o papel do Governo Federal, frente à condição regional no contexto nacional.

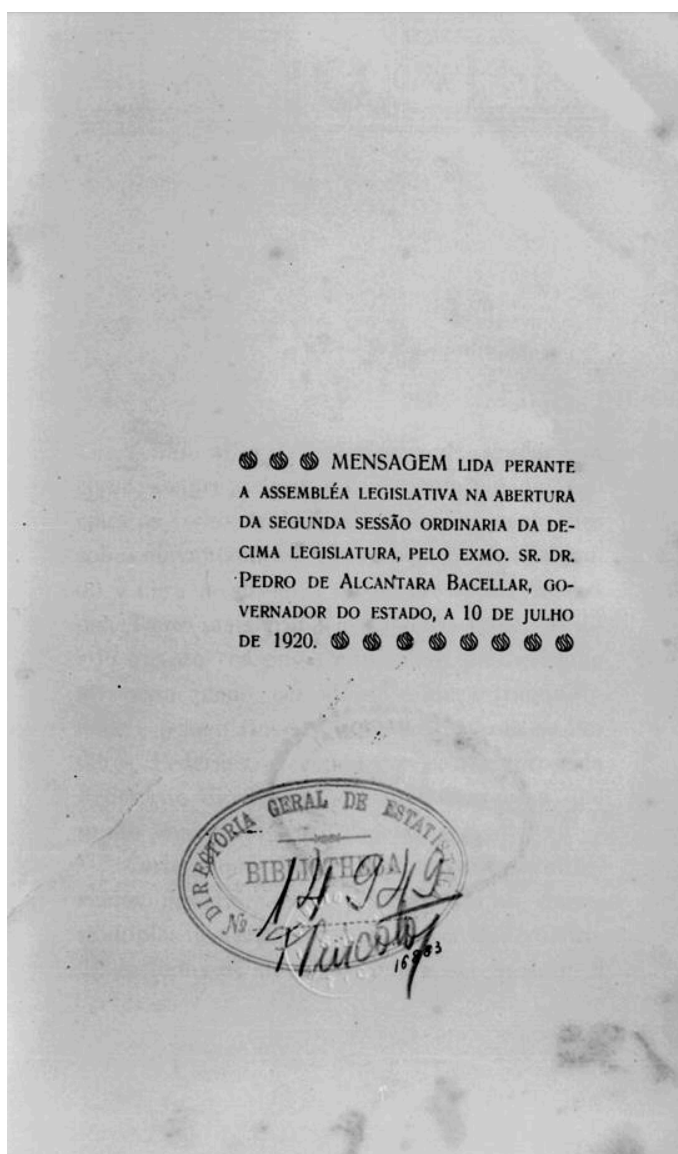


Figura 9: Dez anos após o debacle a expectativa ainda é a borracha.
 Fonte: (AMAZONAS, 1920).

Ao apresentar a situação financeira do Amazonas, Barcelar contempla que:

Sabeis que desde novembro de 1918 a minha acção ininterrupta se tem exercitado no tocante a providências que nos retirassem dos apavorantes embaraços sob o que ainda nos encontramos hoje.

Desvalorizada a borracha que é no que, principalmente repousa a vida mercantil do Amazonas, certamente haveríamos de sofrer as consequências maltratadoras dessa descenção, reunindo-se a tal desvantagem, por si só de grande monta, a crise de transportes que muito nos reduziu.

Foi por esse tempo que o Governo e a Associação Commercial, numa insistente acção conjunta, tudo fizeram para obter

medidas e providências, quasi diariamente alvitradas perante os Poderes Centraes. [...] Houve a intervenção do Banco do Brasil no mercado da borracha, sem a observância, porém, do preenchimento das exigências commerciaes que regulam o negócio, afastadas as particularidades mercantis que orientam operações dessa especie.

As classes conservadoras uniram á acção do Governo os seus propósitos louvaveis, dirigindo-se aos Poderes Centraes na esperança de uma solução satisfatória para o grave assumpto e tal se tornou a situação que fui obrigado a baixar o Decreto n. 1262, de 18 de fevereiro de 1918, suspendendo a cobrança do imposto adicional de 3%, sobre a exportação da borracha, imposto esse que se applicava ao desenvolvimento da Agricultura. A medida, que collimava dar um preço único ás qualidades iguaes do produto, nivelando os impostos de exportação do Amazonas aos de Matto-Grosso e Território do Acre, não alcançou o esperado fito, por faltarem aquellas exigências [comerciais não observadas pelo Banco do Brasil] a que já me referi (AMAZONAS, 1920, p. 25).

O documento não esclarece sobre as tais exigências, mas exhibe a incompatibilidade entre as decisões tomadas pelas instâncias federal e estadual, quando enfatiza o fracasso do movimento de suspensão da cobrança do imposto de 3% no mercado gomífero, mesmo que associado à presença interventora do Banco do Brasil. Destaca-se também do fragmento a menor importância dada ao setor agrícola – que se defendia desenvolver – por ter sido da agricultura a perda em prol da sustentação do extrativismo. Dois aspectos de grande recorrência se colocam nessa passagem e que são componentes do círculo vicioso apontado por Benchimol: a busca reiterada pelo apoio federal sobre o comércio da borracha e as manobras, em âmbito estadual, de priorização deste produto em detrimento de outras culturas desenvolvidas no território amazonense.

Nunes (1949) acrescenta argumentos à sua crítica sobre as limitações estruturais da Amazônia, quando trata da organização municipal da região trazendo importante contribuição sobre a situação dos municípios do Vale no interstício entre o fim do Ciclo da Borracha e os Acordos de Washington¹⁴; os

¹⁴ Acordos de Washington diziam respeito basicamente ao fornecimento de certas matérias-primas brasileiras à indústria norte-americana e foram assinados em Washington a 3 de março de 1942. Os acordos incluíam: a) criação de uma corporação destinada a promover a expansão econômica brasileira, com cooperação técnica e financeira dos Estados Unidos; b) projeto de

dados identificam – em parte – uma das fontes da inércia econômica regional e de sustentação do círculo vicioso.

As cifras referentes a quatro períodos fiscais do Brasil, escalonados em decênios, exprimem a precariedade dos recursos tributários de um milhar e meio de municípios do interior, em face das entradas financeiras do governo federal e das administrações estaduais. Em 1907, por exemplo, a União arrecadou 536.000 contos de réis, os Estados e o Distrito Federal 206.653 e os municípios 71.005; em 1917, a União teve 537.441 contos da renda total do país, os Estados e o Distrito Federal tivera, 319.097, e os municípios 106.382 contos de réis; já em 1927 a arrecadação do governo federal era de 2.039.506 contos de réis, enquanto a dos Estados e do Distrito Federal alcançava 1.170.237 contos, e a dos municípios, mal passava dos 300 mil contos, exatamente 334.328; o ano fiscal de 1937 foi encerrado com 3.472.476 contos de réis, para o governo central, 2.139.401 para os Estados e Distrito Federal, e 672.725 para os municípios; finalmente, em 1946 [...] de um total de 21 bilhões, 626 milhões e 196 mil cruzeiros arrecadados pelos três aparelhos tributários, a União obteve 11 bilhões, 256 milhões 576 milhares de cruzeiros, os Estados e do Distrito Federal receberam 8 bilhões, 448 milhões e 870 mil cruzeiros, enquanto os municípios tiveram apenas 1 bilhão, 607 milhões e 750 mil cruzeiros (NUNES, 1949, p. 122).

Além de expor números, o autor detalha outro tipo de assimetria entre a pobreza de vastas áreas interioranas e as ilhas de prosperidade concentrada nas capitais estaduais, qual seja, o decorrente esvaziamento social da hinterlândia, fruto da penúria econômica das municipalidades, pois, tratando sobre a ascensão das cifras de arrecadação apresentadas entre 1907 e 1946, o autor chama atenção para o fato de que:

À primeira vista, o crescimento das rendas parece atestar saúde econômica. Mas a verdade é que a evolução é ilusória. A vida encareceu e o dinheiro perdeu poder aquisitivo. Se as condições no interior fossem outras, o crescimento das rendas seria real, no valor do dinheiro e no aumento dos bens de consumo, beneficiando às três esferas administrativas indistintamente. Isso não se verificou porque acompanhando a fortuna que se retira e que não volta, seguem para a capital os demais componentes da economia do município e abandonam o interior, também para não mais voltar, os industriais, os profissionais liberais, os homens de negócios, que formavam a sua

modernização da mina de Itabira (minério de ferro) e da ferrovia Vitória-Minas; c) fundo para o desenvolvimento da produção de borracha. Os detalhes referentes aos Acordos são detalhados ao longo do texto.

substância e vão aglomerar-se nos grandes centros urbanos. Por sua vez diminuídas, tornadas estanques ou extintas as possibilidades locais, em todas as camadas da população se registram desequilíbrios e desajustamentos que terminam na marcha dos mais capazes pelo leito das rendas que se evadem (NUNES 1949, p. 123).

No Amazonas esse movimento de evasão de rendas e força de trabalho se direciona à Manaus e as consequências decorrentes foram apresentadas ao Presidente Getúlio Vargas no capítulo dedicado à Assistência Social, componente da Exposição feita por Álvaro Maia, apresentada em 1940 (Figura 10) na qual, detalha a sobrecarga de despesas da sede estadual, Manaus em suas peculiaridades.

Os arrabaldes são habitados pelas classes desfavorecidas. A perturbação econômica assolando o Estado por mais de vinte anos, concentrou-as na Capital, entregue às pequenas profissões [...]. Num Estado de 500.000 habitantes, segundo o último recenseamento, adensam-se mais de 100.000 na Capital, ou seja 1/5 do total disseminado por um território de mais de 1.800.000 Km². Os homens, em grande parte, partem para o interior, contratados para a indústria extrativa, sem elementos para manutenção, apelam as famílias, compostas de senhoras e moças, para o auxílio particular e público. Elevada é a verba aplicada nesse mistér: livros e roupas para escolares, concertos de barracas, medicamentos, hospitalização, maternidade [...] (AMAZONAS, 1940, p. 56).

Outro ponto apresentado por Osorio Nunes como contribuinte para a pobreza do interior é a organização estadual, pois,

[...] os ciclos econômicos substituídos quase definitivamente pelo nomadismo florestal foram depositando nas capitais os frutos de anos de labor. As duas grandes cidades-sede, Belém e Manaus, cresceram desproporcionalmente à pobreza geral, sobretudo do interior. A concentração das riquezas e das vantagens na capital ampliava as correntes de êxodo. Para sustentar os crescentes serviços na capital, era preciso extrair e negar maiores recursos ao interior. Conseqüentemente, o Estado evoluiu, cada vez mais, para a condição de um órgão caro, entre a União e os Municípios, preocupado em haurir proventos para manutenção de sua sede (NUNES, 1949, p. 17).

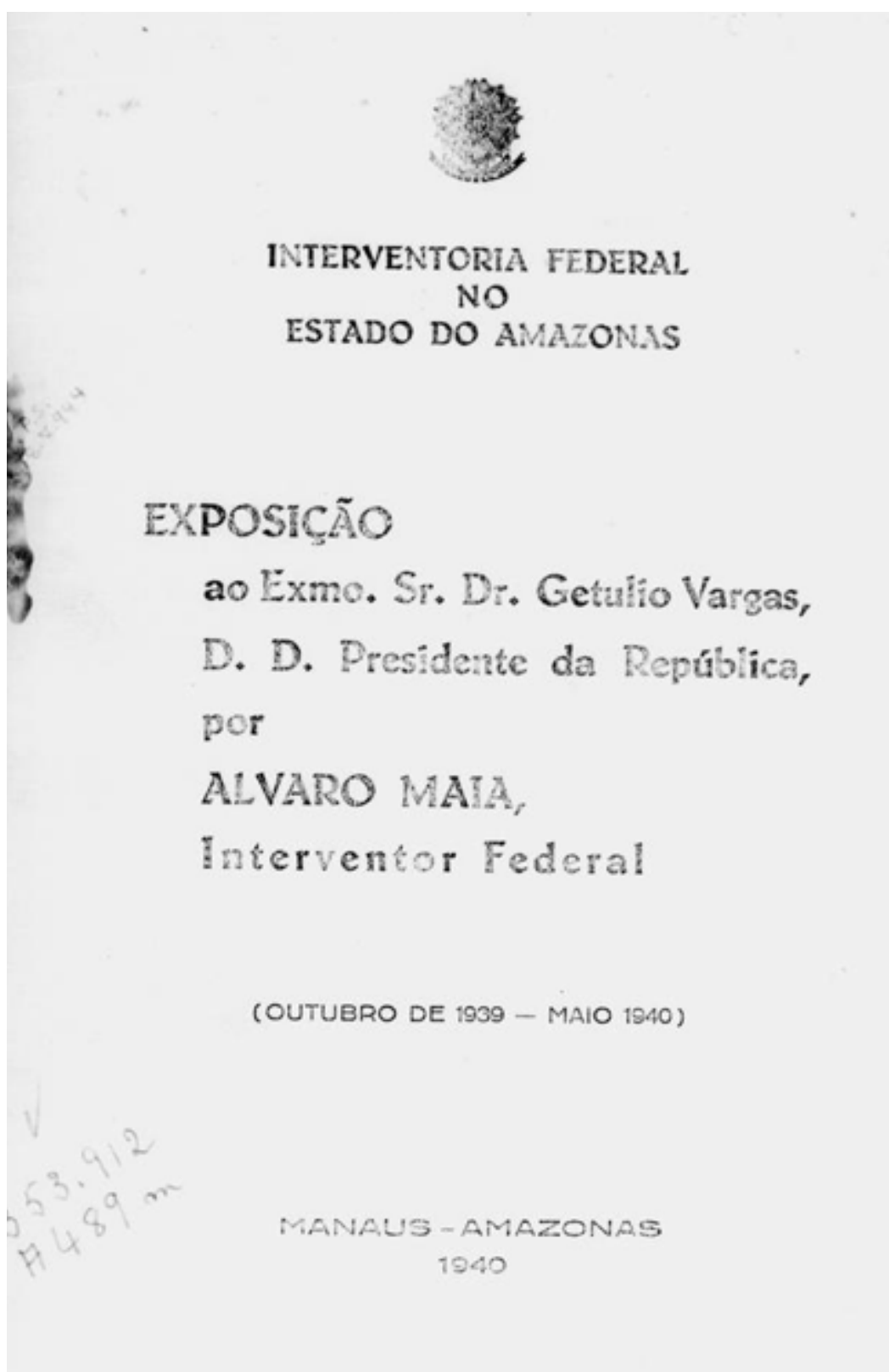


Figura 10: Manaus recebe pobreza do interior
Fonte: (AMAZONAS, 1940).

O cenário apresentado em fins da década de 1940 é corroborado por Samuel Benchimol (1977) sobre a situação econômica dos seringalistas remanescentes ao fim do Ciclo da Borracha, que nas décadas de 1930 e 1940 permaneciam nos seringais e eram chamados pelos políticos de Coronéis de Barranco.

Tentaram eles encontrar a sua sobrevivência e de seus homens na castanha, na sorva, na madeira, em outros produtos regionais, assim como na roça e na fazenda. Os preços eram vis, a produção pequena, os transportes irregulares, os fretes muito altos, os impostos absurdos, pois os Estados, também arruinados, procuravam cobrir os seus “déficits” e o atraso no pagamento dos seus funcionários com tributos exorbitantes (BENCHIMOL, 1977, p. 349).

Associada à contribuição trazida por Benchimol, a crítica de Nunes elenca detalhes, quando cita as limitações técnicas das administrações estaduais na Amazônia.

Assim, por exemplo, na elaboração do orçamento. Como a grande maioria das nossas unidades federadas, os Estados amazônicos não possuem planos de governo a longo prazo. Sem uma equipe de assessores que estudem os problemas parceladamente e em conjunto e rodeiem o chefe do executivo de informações seguras, serenas e equilibradas, sem contar com um mercado de capitais, sem tirocínio administrativo de largos impulsos e fecundas medidas, que resta ao governo estadual senão arrecadar para o pagamento do funcionalismo e a conservação da rotina? [...] o papel de estudar e projetar providências de longo alcance caberia às assembléias legislativas e, em escala menor, às câmaras municipais. Mas [...] a preocupação pela pesquisa dos fenômenos econômicos ainda não atingiu à Amazônia com a profundidade exigida pelos seus problemas (NUNES, 1949, p. 180).

Ainda tratando sobre a elaboração do orçamento estadual o autor aponta: “em vez de constituir um programa de ação administrativa, os orçamentos de receita e despesa são [...] uma conta de chegar, entre as contribuições possíveis e as despesas certas” (NUNES, 1958, p. 181). Particularmente sobre o Amazonas informa que:

Não se verificaria o que acontece com a lei de meios do Estado do Amazonas que, em 1947, apresentou um saldo favorável de 2 milhões 447 mil 911 cruzeiros e 50 centavos, enquanto a verba destinada ao fomento era a menor [...] do título “Despesas do Estado”, [...] apenas 1 milhão 244 mil 730 cruzeiros (NUNES, 1949, p. 181).

A Lei de Meios é outra denominação dada à Lei do Orçamento Anual – LOA. O apontamento de Nunes sobre o saldo favorável do Amazonas em 1947 e o pouco investimento em estímulos econômicos levou à investigação de documentos oficiais do Estado que pudessem exemplificar os resultados tributários positivos das contas públicas, baseados na asfixia dos municípios interioranos, quais sejam, as Exposições feitas pela Interventoria Federal no Estado do Amazonas referentes aos anos de 1939, 1940, 1941, 1942 e 1943¹⁵. Os parágrafos seguintes detalham os achados, relativos ao quinquênio, interpretados enquanto o ratificar da visão apresentada pelo autor.

Ainda no documento de 1940 apresentado por Álvaro Maia ao Presidente Getúlio Vargas foram encontrados, quando da análise do título Situação Econômico-financeira estadual, elementos que condizem com a crítica de Nunes em relação ao peso da máquina do Estado sobre os pequenos municípios.

O documento apresenta o Amazonas enquanto décimo nono colocado dentre as 21 economias estaduais então existentes no país, estando à frente apenas do Mato grosso e Acre; traz também o movimento de ascensão da arrecadação estadual para 1937, 1938 e 1939, respectivamente, 16.903:241\$070; 18.280:4518\$284; 19.351:846\$234¹⁶.

Sobre este último ano (1939) são apresentados números de receita prevista na ordem de R\$ 18.283:350\$000 e de despesa em R\$ 18.228:532\$656, com saldo final positivo na arrecadação frente as despesas, num montante de 1.763:659\$602. Além dos valores, o documento traz gráfico representando a ascensão dos tributos na década de 1930 (Figura 11).

¹⁵ Não foram encontrados documentos referentes ao ano de 1947 citado por Osorio Nunes.

¹⁶ Os valores estão em Réis.

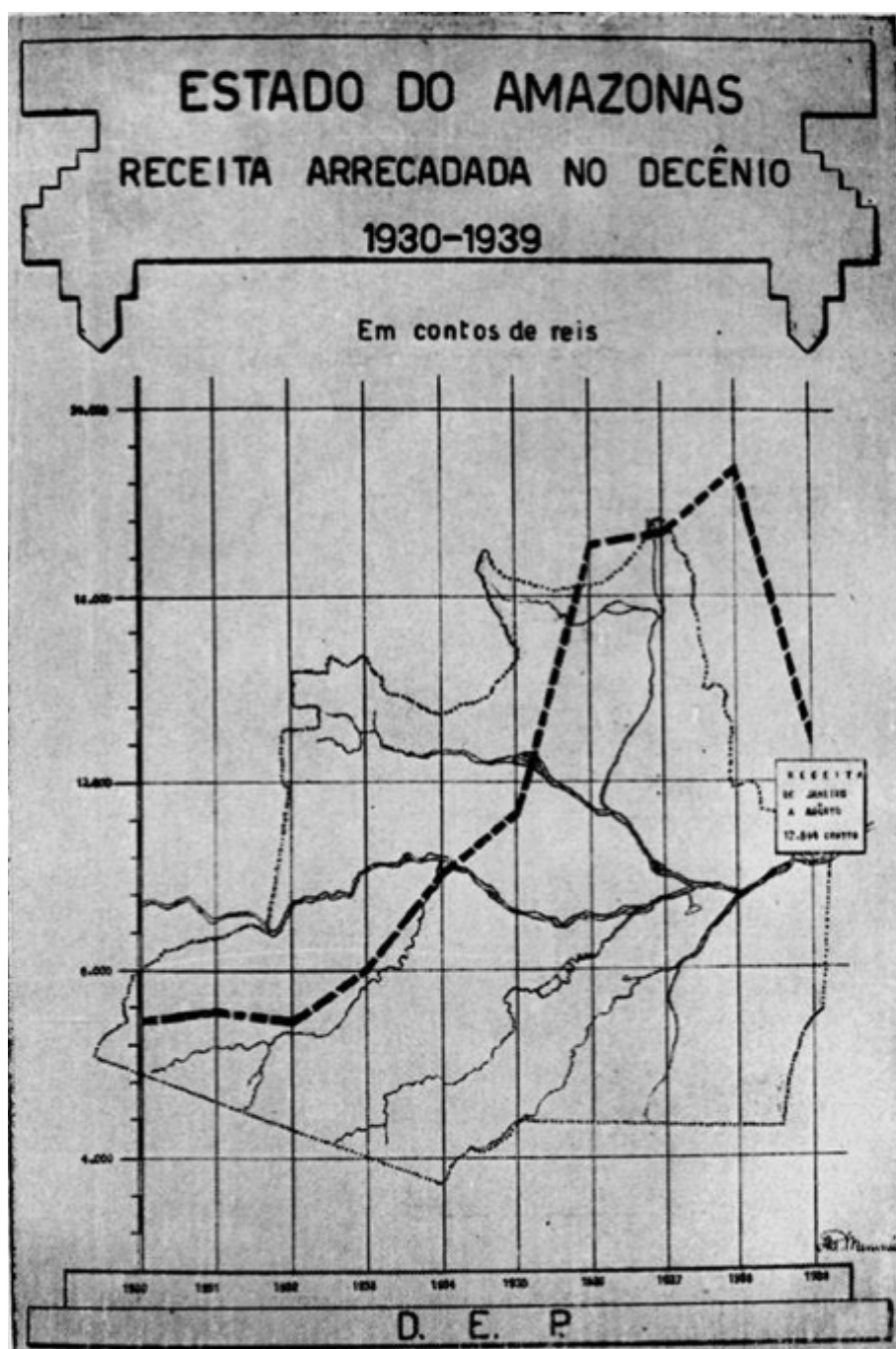


Figura 11: Movimento ascendente da receita estadual por um período de nove anos.
Fonte: (AMAZONAS, 1940).

No detalhar dos movimentos da despesa do Estado – para o ano de 1939 – surge indício que ratifica à realidade da concentração de investimentos na sede estadual. Ao confirmar o valor fixado para a despesa pública do Estado em 1939, Álvaro Maia ressalta que, “todavia, dentro do exercício, foram abertos créditos extraordinários num total de R\$. 1.937:480\$700, elevando-a a R\$

20.166:013\$356” (AMAZONAS, 1940, p. 64). Os créditos extraordinários são associados a um elenco de compromissos e obras.

Esta contingência resultou, diretamente, [...] da assistência pecuniária á pobreza socorrida pelo Estado; [...] da alteração do contrato com a Manaus Tramways; [...] da liquidação do débito do Ginásio Amazonense com o Ministério da Educação; [...] além do dispêndio imprevisto, da incorporação á administração estadual, de todo o serviço de saúde e higiene municipal, da Capital, por força do § 1º, art. 8 do Decreto-lei n. 186, de 24 de dezembro de 1938, o qual, no seu § 2º, do art. 6º, determinou que as municipalidades contribuiriam com 5% de toda sua receita arrecada, como auxílio á caixa de fundos, instituída no sentido da assistência de saúde aos Municípios.

Essa contribuição, que somente teria lugar por parte dos Municípios onde fosse instalado um Distrito de Saúde, teve a sua previsão orçamentária em R\$. 500:000\$000, – sendo que produziu apenas R\$ 292:123\$700, concorrendo, para isso, o município da Capital tão somente com R\$. 62:500\$000 [...] (AMAZONAS, 1940, p. 65).

O fragmento evidencia dois pontos: 1) A concentração dos investimentos em Manaus, uma vez que os compromissos e obras dizem respeito diretamente a empresas e instituições que atuavam exclusivamente na capital do Estado e; 2) A pouca capacidade de arrecadação dos municípios frente às expectativas da máquina pública, incluída também nessa situação, a cidade capital, no tocante à contribuição de 5% para a saúde.

Evidenciando uma má situação econômica de longa data, no documento da Mensagem de 1939, sobre os movimentos de 1938 (

Figura 12), a fala de Maia explicita o empobrecimento dos municípios interioranos do Amazonas, associado à escassez populacional do Estado, ao comparar as rendas alcançadas em 1893 e 1939.



INTERVENTORIA FEDERAL
NO
ESTADO DO AMAZONAS

I

EXPOSIÇÃO

ao Exmo. Sr. Dr. GETULIO
VARGAS, Presidente da
República, por
ALVARO MAIA,
Interventor Federal.

II Parte - Relatório ao dr. Rui Araujo, Secretário Geral do Estado, apresentado pelo dr. Heli Nunes de Lima, diretor da Fazenda Pública.

III Parte - Passivo do Estado do Amazonas, levantado por Jorge de Andrade, assistente técnico da Diretoria Geral da Fazenda Pública.

MANAUS, 1939

353.912
#489 m

Figura 12: Estagnação estadual expressa em números
Fonte: (AMAZONAS, 1939).

Nada poderá dar uma idéia mais exata de que o angustioso problema do “deserto amazônico” é o que, com efeito, prepondera no abatimento de nossas forças econômicas, do que um ligeiro exame comparativo da vitalidade de alguns municípios do interior ha perto de cinquenta anos e na época atual. Elaborando-se lá, principalmente, a produção que alimenta a vida do Estado por via dos impostos, só as levas emigrantes que outrora o povoavam, na alucinação no lucro compensador da borracha, explicam a enorme atividade industrial de certas regiões, expressa neste quadro de rendas municipais, levantado pela antiga Recebedoria de Rendas em 1893, e abrangendo apenas os cinco primeiros meses desse ano:

Tefé	89:485\$220
Lábrea	72:846\$452
São Paulo de Olivença	38:667\$849
Santa Maria da Boca do Acre	87:204\$695

[...]

Após quarenta e seis anos, as rendas anuais desses mesmos municípios são assim representadas no balanço geral das comunas, correspondente a 1938:

Tefé	98:823\$400
Lábrea	104:216\$500
São Paulo de Olivença	38:710\$040
Santa Maria da Boca do Acre	87:710\$200

Estabeleça-se a proporção entre essas arrecadações e ver-se-á que a enorme diferença em favor do passado ressalta com a maior eloquência, revelando com tristeza o êrmo da terra amazonense [...] (AMAZONAS, 1939, p. 97).

O interior empobrecido, que emerge através dos números citados, se coloca como indício de que, a despeito da saúde econômica do Estado – com arrecadação crescente – apresentada em 1939, a situação era difícil. O mesmo documento, tratando do Departamento das Municipalidades apresenta um panorama estadual (Figura 13) com o balancete de todas as comunas. Observa-se que as marcações em vermelho feitas na figura destacam aqueles em déficit.

É considerável o fato de que das vinte e oito comunas, então existentes, nove apresentarem saldo negativo entre receita despesa, dentre elas, a capital e as importantes cidades de Parintins e Itacoatiara¹⁷.

A esta situação associa-se outra crítica trazida por Nunes à atuação da máquina do Estado em prol da melhoria geral dos municípios, apontada sobre o orçamento, pois, se “fosse encarado como um plano de governo, uma delimitação de objetivos, não se registrariam manifestações de timidez quanto à aplicação de saldos do exercício anterior” (NUNES, 1949, p. 181).

Esse aproveitamento de recursos não utilizados, enquanto componentes dos superávits do Estado é claramente identificado na Exposição de 1940, quando da demonstração global da execução do orçamento de 1939.

DO ESTADO:

Receita arrecadada.....	20.047:009\$602
Despesa paga.....	20.152:055\$685
Deficit.....	105:046\$083

Este deficit foi coberto com o movimento de fundos de outras fontes de receitas, o saldo do exercício anterior [...] (AMAZONAS, 1940, p. 67).

As outras fontes apresentadas no fechamento do balanço foram: 1) O Instituto de Previdência e Pensão dos Funcionários do Estado (MONTEPIO), com déficit de 165:112\$669; 2) As Prefeituras, também com déficit de 59:906\$058; e 3) Depósitos Diversos, única fonte a apresentar superávit, contribuindo com apenas 114:867\$488, para contornar o déficit total de 547:272\$920. A maior parte, 427:405\$432 teve como origem o saldo oriundo do ano de 1938, exemplificando a timidez identificada por Nunes.

¹⁷ Os dois municípios são recorrentemente citados em documentos oficiais e na literatura dedicada ao estudo da história e geografia do Estado do Amazonas, figurando dentre as maiores economias interioranas; destaca-se a localização geográfica de ambos, adjacentes ao eixo hidroviário Solimões-Amazonas, logo, imediatos ao principal corredor comercial da Amazônia Ocidental.

Destaca-se que esse esforço em manter as contas em dia se associa à situação política do país, durante o Estado Novo de Getúlio Vargas; essa situação se faz clara na menção do interventor dirigida no documento de 1940 (Figura 14), diretamente ao Presidente.

Os interventores prestavam contas diretamente ao Presidente da República e a referência explícita do interventor a um relatório detalhado – e anteriormente apresentado – associada a importância que a Exposição da Interventoria tinha, enquanto verdade pública, conforma indício do caráter centralizador e vigilante da atuação do Estado praticada no período.

As movimentações tributárias geradoras de superávits, condizentes com as expectativas do governo central são representadas no documento, através de gráfico comparando receitas e despesas do Amazonas (Figura 15) cobrindo quase toda a década de 1930.

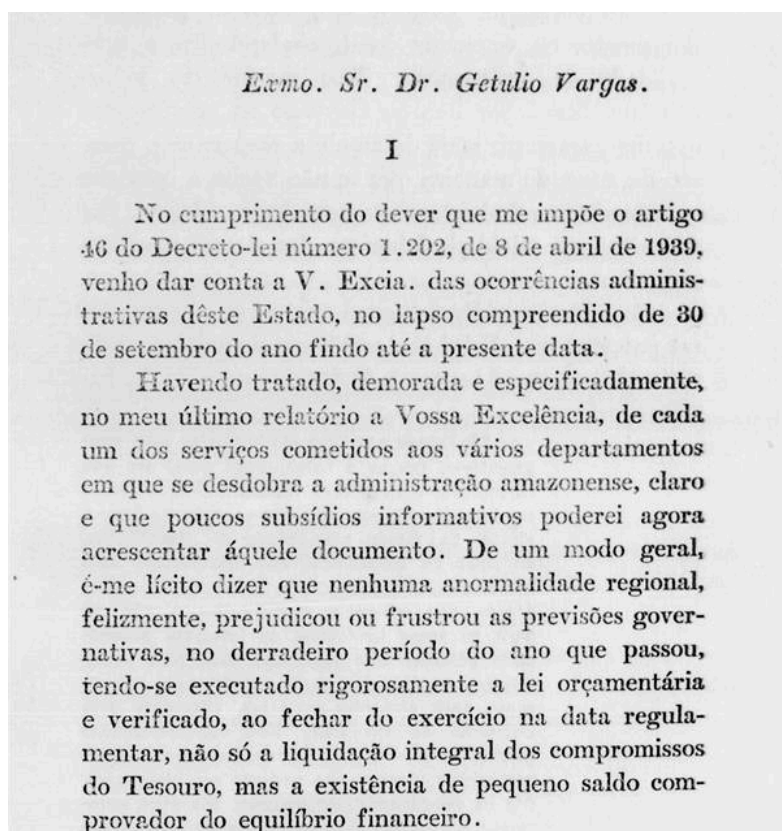


Figura 14: Álvaro Maia e Getúlio Vargas: Estado centralizado
Fonte: (AMAZONAS, 1940).

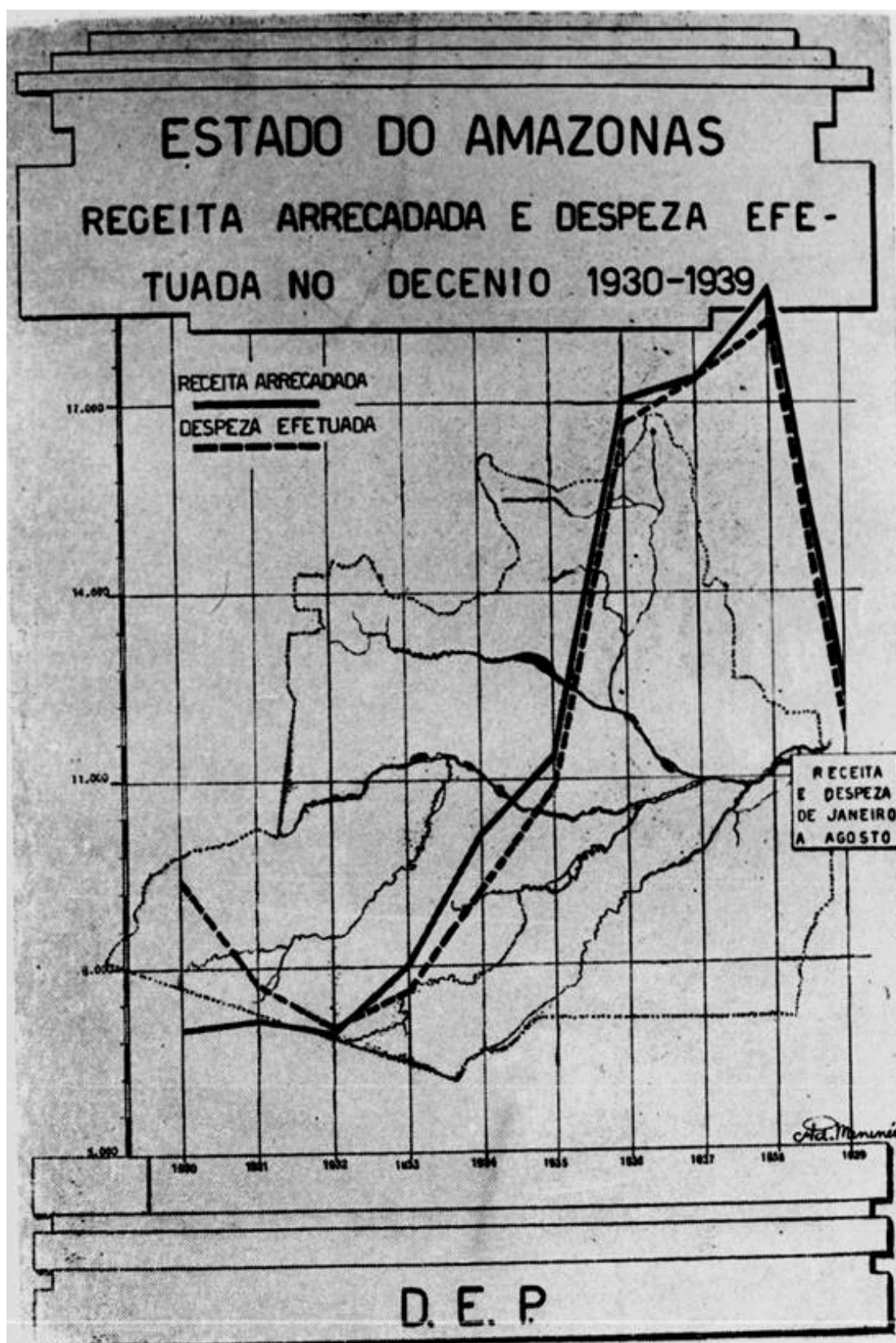


Figura 15: Saldos positivos sustentados pelo empobrecido interior amazonense
 Fonte: (AMAZONAS, 1940).

O gráfico apresenta uma clara mudança de comportamento da economia estadual, a partir de 1932, quando as despesas aparecem sempre abaixo das receitas. O comportamento superavitário da economia amazonense tem continuidade como demonstrado nas Exposições à Vargas nos anos de 1941, 1942 e 1943.

Abrindo a explanação sobre a Situação Econômico Financeira do Estado, o documento de 1941 (Figura 16) traz panorama retrospectivo do crescimento da arrecadação (Figura 17).

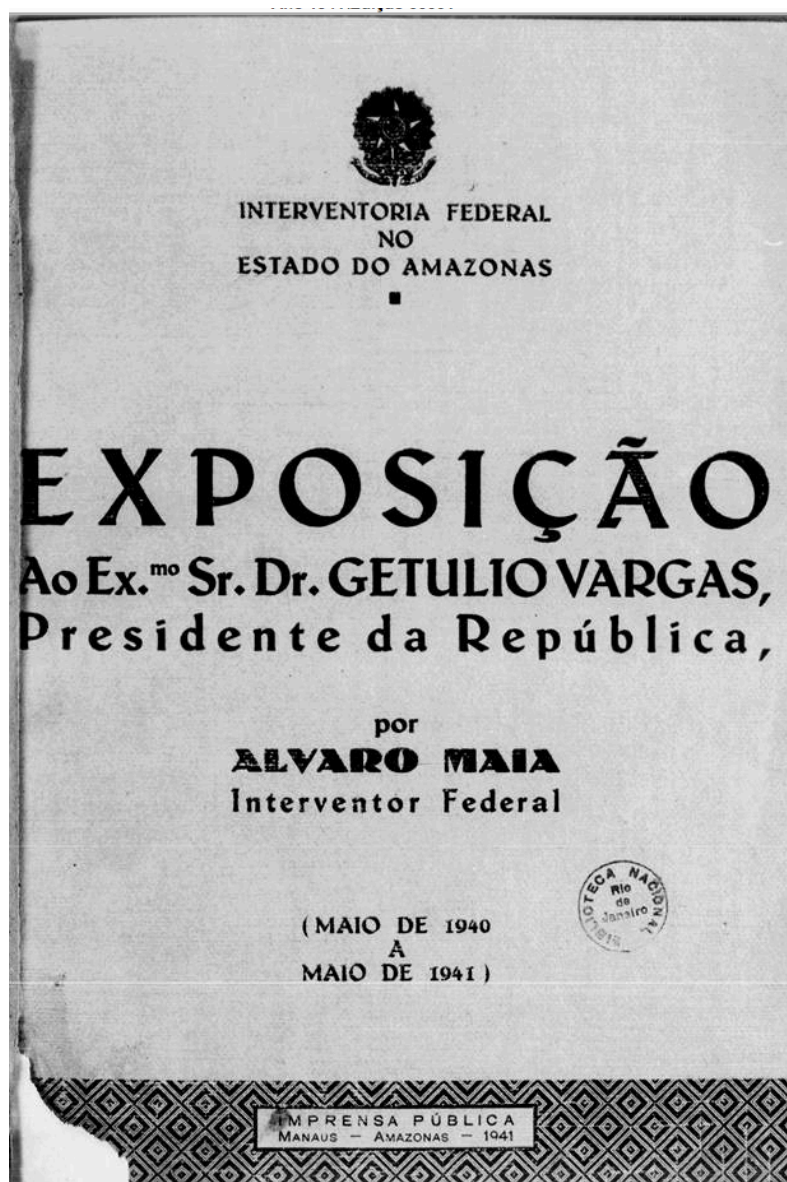


Figura 16: Documento traz balanço sobre decênio de pobreza
Fonte: (AMAZONAS, 1941).

	Orçada	Arrecadada	Dif. p| mais
1935 —	9.706:750\$000	11.330:305\$559	1.623:555\$559
1936 —	12.155:340\$000	17.083:170\$454	4.927:830\$454
1937 —	15.900:000\$000	17.359:140\$310	1.459:140\$310
1938 —	16.709:236\$093	18.806:914\$667	2.097:678\$574
1939 —	18.283:350\$000	20.047:009\$602	1.763:659\$602
1940 —	19.342:460\$000	19.945:925\$258	603:465\$258
	92.097:136\$093	104.572:465\$850	12.475:329\$757

Figura 17: Orçamentos restritivos na segunda metade da década de 1930
Fonte: (AMAZONAS, 1941).

Ainda no documento de 1941, quando do exame do título que trata das despesas estaduais, foram encontrados mais indícios que ratificam dois aspectos já discutidos anteriormente e criticados por Nunes:

1) A movimentação tributária feita para contornar déficit da máquina do Estado, pois, na explicação sobre a necessidade de abertura de créditos suplementares e especiais o Interventor traz:

Destes créditos [...]; os especiais, a sua própria nomenclatura está a indicar a natureza e finalidade dos mesmos, de caráter emergente; e, por tal motivo, não haverem sido previstos na Lei de Meios.

[...]

Em razão desses créditos realizaram-se: [...] cobertura do déficit verificado na conta do Monte-Pio (AMAZONAS, 1941, p. 80).

2) A falta de investimentos nos municípios do interior, uma vez que ao expor um resumo entre despesa e receita, o documento explicita a participação da receita das prefeituras municipais no contorno sobre o déficit geral do Estado.

[...] a verdadeira execução que teve o orçamento de 1940, através do movimento financeiro global.

Do Estado:

Despesa paga	20.290.402\$732
Receita arrecadada	19.945:925\$474
Deficit	344:477\$474

Este deficit foi coberto pelo movimento do fundo de outras fontes de receita e saldo do Exercício Anterior, como se pode verificar do balanço [...]

Prefeituras Municipais

Receita	33:438\$850
Despesa	24:889\$469
Superavit	8:549\$381

(AMAZONAS, 1941, p. 81).

Mesmo com pouca participação no contorno do total deficitário, as prefeituras tiveram seu saldo positivo direcionado para apresentar, ao governo central, a saúde econômica estadual. As Exposições de 1942 e 1943 apresentam os mesmos movimentos tributários a citar: crescimento da receita estadual; crescimento da despesa da máquina administrativa do Estado; crescentes déficits das contas estaduais e contorno dos saldos negativos com o uso de receitas oriundas das prefeituras. A Tabela 2 a seguir sintetiza o movimento do governo amazonense para apresentar – sem solução de continuidade – contas públicas positivas.

Tabela 2: Receitas, Despesas, Créditos Especiais, Déficits, Fontes de Compensação 1939-1943
Estado do Amazonas

Rs 1:000\$000						
ANO	Receita	Despesa	Déficit	Superávit	Créditos Especiais	Fontes
1939	16.709:236\$093	18.282:708\$620	-----	524:206\$047	347:563\$000	Saldo 1937 Mato Grosso Depósitos
1940	20.047:009\$602	20.152:055\$685	105:046\$083	203.320\$004	827:897\$700	Dep. Diversos Saldo 1938 Sup. 1940
1941	19.945:929\$258	20.290:402\$732	344:477\$474	-----	1.005:985\$120	Monte-Pio Dep. Diversos Saldo 1939
1942	26.735:224\$734	24.319:156\$698	-----	7.033:964\$734	2.313:680\$492	-----
Mudança da moeda de Réis para Cruzeiro Cr\$ 1.000						
1943	37.827.44,17	39.479.665,86	1.652.221,69		15.156.606,60	Monte-Pio Diversos Empréstimo

Fonte: elaboração nossa com dados apresentados nos documentos oficiais referentes ao quinquênio 1939-1943 (AMAZONAS, 1943).

Note-se que as datas de publicação dos documentos consultados, que analisam a problemática regional revelam, principalmente a partir da década de 1940, o aprofundamento de alguns dinâmicas influentes sobre o círculo vicioso publicado em 1977 por Benchimol, a saber: empobrecimento dos municípios, publicado em

1939 pelo próprio governo amazonense; migração interiorana e inchaço da capital publicado em 1940 também pelo governo local; falta de plano de governo estadual para incentivo à economia publicado em 1949 por Nunes; o deficiente abastecimento alimentar publicado em 1958 por Menezes; e altos impostos pagos pelos municípios do interior publicados em 1949 por Nunes e ratificados em 1977 por Benchimol.

Somente um dentre os problemas acumulados foi apresentado (publicado) em 1920, relacionado às incompatibilidades entre as ações regionais e federais; esse problema, embora apresentado em um contexto isolado das demais questões trazidas, reflete traço importante, que se manterá presente em décadas posteriores. Os apontamentos apresentados se balizam na documentação acessada, não esgotam as possibilidades investigativas, mas conformam elementos relevantes para o delinear das ações governamentais no Estado do Amazonas durante um longo período.

Aponta-se que a clareza sobre o acúmulo dos problemas, por parte dos agentes governamentais, era limitada até a década de 1940. Foi durante o intervalo iniciado nessa década e estendido até a década de 1970, que ocorreram, paralelamente, o aumento, tanto da problemática regional, quanto das reações governamentais, as quais, tiveram como ponto de inflexão na ação planejadora a criação da SPVEA em 1953.

Esta clareza se desenvolveu *pari passu* aos movimentos nacionais e internacionais, que provocavam transformações sobre a Amazônia e sobre o Estado do Amazonas, a exemplo do aumento da migração oriunda do Nordeste, causada pela grande seca, que castigava a região desde 1940, e das movimentações políticas do governo brasileiro que resultaram na entrada do país na Segunda Guerra Mundial. Paralelamente a esse acúmulo de problemas, existiram ações governamentais que se configuram enquanto respostas às demandas regionais.

1.3 ACÚMULO DE RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

O período em que se desenrolou a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi transformador para a Amazônia, incluída no conjunto de ações tomadas pelo governo brasileiro a partir do posicionamento adotado por Getúlio Vargas em 1942, quando o Brasil aderiu ao grupo dos Países Aliados. Na história da região amazônica essa adesão desembocou na Batalha da Borracha (1942-1945) e nas reverberações decorrentes que representaram momento de inflexão em várias dinâmicas já em curso no Estado do Amazonas, principalmente quanto às migrações oriundas do Nordeste, decorrentes da seca, e detalhadamente reproduzidas na literatura (GUILLEN, 1997; FREITAS, VILARINO, SANTOS, 2019).

Anteriormente já ocorriam na região outros processos migratórios pouco explorados pela literatura e que representaram ações governamentais. Nesses processos estão inseridos diversos movimentos e interlocuções institucionais que se sucederam, por décadas, nas tentativas de responder aos problemas da região, o que leva à análise sobre as ações governamentais dadas enquanto respostas aos problemas regionais.

Exemplos trazidos por autores investigados (BENCHIMOL, 1977; NEVES, 2001; SOUZA, 2003; MACIEL, 2005; MIRANDA, 2013; LOBATO, 2014) evidenciam a importância dos movimentos institucionais da ação governamental na Amazônia restritos ao período correspondente à Batalha da Borracha, dentro do contexto maior da Segunda Guerra Mundial, porém a investigação apontou indícios relativos a outras respostas dadas anteriormente aos problemas apontados nas seções anteriores da pesquisa.

A Amazônia não deixou de ser o destino de movimentos migratórios depois do fim do Ciclo da Borracha, apresentando uma redução expressiva nos fluxos oriundos de outras regiões; em paralelo, as migrações internas representaram grande mudança no cenário regional, com o aumento da população urbana, porém, no fim da década de 1930 ocorreram dinâmicas específicas que merecem apontamentos.

O primeiro movimento destacável se relaciona ao conjunto de medidas apresentada pelo Governador Pedro de Alcântara Barcelar em 1920 que – em sua visão – deveriam ser adotadas pelo Governo Central no intuito de combater a crise. A esse conjunto deu o Governador o nome de Plano; tais ações se concentravam em: 1) Criação de organizações científico-comerciais que estimulassem a produção de gêneros alimentícios e dos produtos do extrativismo; 2) Sanitarização de áreas habitadas; 3) Implantação do ensino técnico e científico voltado a agricultura; 4) Introdução de imigrantes; 5) Construção de usinas de beneficiamento para produtos como arroz e mandioca; 6) Construção de estaleiros; 7) Construção de uma fábrica de artefatos de borracha.

Sobre os quatro primeiros itens, os pleitos de Barcelar são associáveis a expectativa de grande incremento assistencial oriundo do Governo Central; já os três últimos pontos do Plano destacam a perspectiva de que só a industrialização dos produtos regionais alavancaria a economia. Sobre o último item, especificamente, a fala do Governador é crítica, quando do comentário sobre a instalação de um estabelecimento congênere na capital do país, expondo que:

[...] a Companhia The Good Year, de Acron, no Ohio vae fundar no Rio de Janeiro uma fábrica de artefactos de borracha [...].

O facto é inassignalavel, mas não me parece vantajoso o local do estabelecimento, naturalmente indicado para a Amazônia, que é o habitat sem igual da materia prima. Essa vantagem insupprimivel e mais as vantagens da Lei da República n. 3644, de 31 de dezembro de 1918, artigos 57 e 58 e parágrafos, que estatuem o estabelecimento de 90% a 95% para os artefactos fabricados com produto brasileiro, dariam á Amazonia, caso fosse esta região escolhida para aquella fundação, essa prosperidade estável, que é o resultado das medidas que devam ser tomadas para o nosso positivo ressurgimento (AMAZONAS, 1920, p. 25).

A reclamação sobre o desalinho entre as ações do governo central, os mecanismos econômicos regionais e a expectativa de amplo auxílio a vir do Estado e reclamado pelo governo amazonense sinaliza a intenção local em implementar ações governamentais para instalação de uma fábrica na região, que teria a borracha como matéria-prima.

O fato do Estado do Amazonas não ser escolhido para sediar uma fábrica de artefatos de borracha representa face de processo econômico mais amplo, em curso no país. Neto (1989) quando trata da formação econômica nordestina e detalha sobre fase denominada “Limiar da Articulação Comercial e Inter-regional”, assim encadeia as etapas desse movimento em âmbito nacional:

O longo processo de articulação das regiões brasileiras, de criação do mercado interno e de constituição de um sistema integrado e hierarquizado, compreende várias fases ou etapas nas quais há não só uma diferenciação e transformação da estrutura produtiva da economia nacional e das economias regionais, como alterações significativas no tipo de relação externa que as regiões estabelecem entre si (NETO, 1989, p. 25).

Detalhando sobre as diferenciações regionais estabelecidas, o autor indica uma sucessão de fases dentre as quais interessam – a este ponto da tese – a primeira e a segunda etapas, denominadas respectivamente de isolamento relativo e articulação comercial. Sobre a primeira a etapa indica que

[...] predominava na estrutura produtiva das regiões o segmento de atividade voltado para o comércio internacional de bens primários [no caso do Amazonas, a borracha]. Neste particular, a dinâmica da economia e as formas de acumulação eram explicadas pelo modo como a região se articulava com os países importadores. Os vínculos estabelecidos com o exterior, isto é, com outros países, eram, na maioria dos casos, bem mais intensos do que entre uma determinada região e o resto do país. A expressão “arquipélago de regiões”, usada por mais de um estudioso da questão regional, caracterizava bem o que, nessa etapa, constituía a economia brasileira.

A segunda etapa [...] resulta da diversificação da atividade produtiva, do processo de industrialização do país e da implantação de um sistema de transporte e comunicação que se constitui a base física para o desenvolvimento do mercado interno. O desenvolvimento industrial de São Paulo e a busca de novos mercados por parte das empresas industriais, de um lado, [e do outro] a tentativa das regiões, marginalizadas no comércio internacional, de colocar seus excedentes no mercado interno, constituem alguns impulsos e estímulos à consolidação do mercado nacional de bens e serviços. A esta forma de relacionamento entre as regiões brasileiras corresponde uma diferenciação maior da atividade produtiva e uma divisão inter-regional do trabalho no contexto nacional (NETO, 1989, p. 25).

Ao longo das décadas de 1920 a 1940 a situação econômica do Amazonas representava uma condição atípica, se situando entre o fim da primeira etapa

citada por Neto, acompanhada da não superação do caráter de componente do arquipélago nacional, e a não entrada na segunda etapa, em função da inexistência de um sistema de transporte e comunicação robusto, suficientemente eficaz para a introdução no mercado nacional dos excedentes da produção regional.

Nesse contexto à medida que se ampliava a industrialização do Sudeste¹⁸ se consolidava a diferenciação da atividade produtiva entre regiões, por conseguinte, a localização da fábrica da Goodyear no Rio de Janeiro, criticada pelo governo amazonense é – também – reflexo da condição regional do Amazonas dentro contexto de transformações econômicas nacionais.

Desta forma, o empenho para instalação de uma fábrica significa muito mais do que a superação da crise por meio da instalação de unidades fabris, já que reivindicava uma reestruturação mais ampla da região pautada por mudanças na infraestrutura, diminuição das assimetrias e do isolamento da Amazônia.

O segundo apontamento se refere à colonização, tentada desde o início do século XX com destaque para as colônias de imigrantes japoneses ligadas a agricultura, enquanto resposta para a melhoria na produção de alimentos. A imigração japonesa foi iniciada na Amazônia em 1908 e no Amazonas em 1931 na cidade de Parintins; a entrada das técnicas agrícolas nipônicas foi contribuinte para a diversificação alimentar da região com a introdução do cultivo de hortaliças (HOMMA, 2009).

Embora sejam reconhecidos os contributos dessa migração não é possível afirmar que era fruto de uma ação governamental. Homma (2009) sinaliza sobre a “simpatia” de Vargas e portanto, do Governo Federal com o Japão; já em âmbito regional foram encontrados indícios de que não havia uma ação de governo, assim como indica a Mensagem à Assembleia Legislativa apresentada pelo Governador Álvaro em Maia em 1936 em que afirma “A iniciativa de

¹⁸ A denominação é dada em referência a divisão das regiões brasileiras aceita pelo IBGE atualmente. Ao longo do século XX a extensão do território nacional, atualmente denominada de Região Sudeste, formada pelos Estado de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, teve outros nomes e os Estados de São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, na mapa de 1945 compunham respectivamente as regiões Sul e Leste Meridional.

concessões latifundiárias a [...] japonezes não provém da actual administração do Estado”(AMAZONAS, 1936, p. 105).

O terceiro apontamento trata da importância das migrações para a Amazônia que ocorreram em duas fases. A primeira fase estava vinculada ao peso político da propaganda feita durante o Estado Novo, sobre o qual Guillen (1997) afirma: os “incentivos para a migração começaram já em 1940 [...] na forma de distribuição de passagens gratuitas para quem se dispusesse a migrar para a Amazônia” (GUILLEN, 1997, p. 96). Consoante ao argumento da autora, a Exposição do interventor Álvaro Maia de 1942 (Figura 18) dá destaque para migração com o título “Correntes Nordestinas”; a fala oficial assim expõe os acontecimentos do ano anterior.

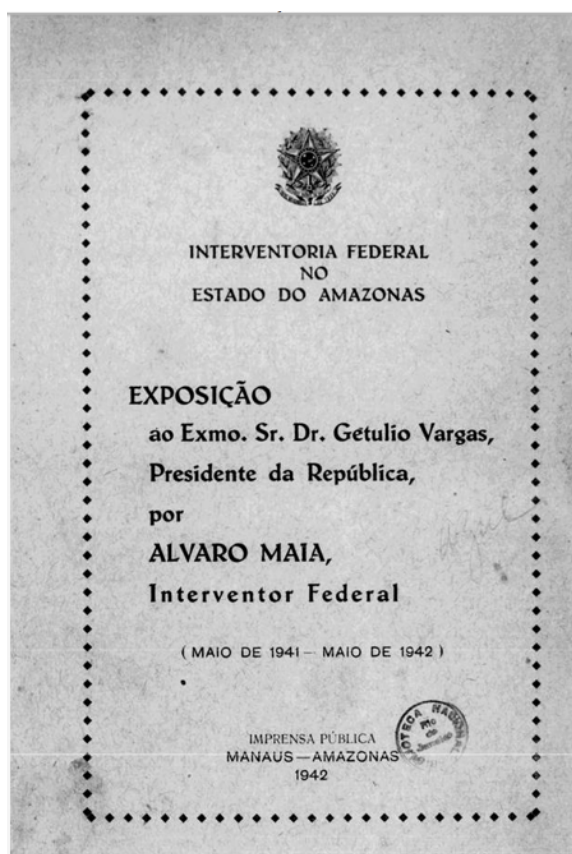


Figura 18: 1942 um momento de inflexão para a estrutura demográfica regional
Fonte: (AMAZONAS, 1942).

As levas de trabalhadores que procuram o Amazonas e o Acre para o reaproveitamento dos seringais foram hospedadas [...]

em Manaus, enquanto aguardavam embarcações para os respectivos destinos. Há conexão para esse serviço entre a Interventoria e a Associação Comercial. Centenas dirigiram-se ao Purús, Juruá, ao Madeira e se incorporaram aos extratores dos nossos principais produtos (AMAZONAS, 1942, p. 71).

O destaque dado ao volume de migrantes remete à grande mudança regional provocada pela migração, a qual, se baseou em contingências regionais, como sinaliza a comunicação entre Interventores federais expressa na fala de Álvaro Maia sobre o telegrama recebido do interventor do Estado do Ceará:

Em Abril findo, o dr. Menezes Pimentel, Interventor do Ceará, dirigiu-me o seguinte telegrama:

“Fortaleza CE 7 – Interventor Alvaro Maia – AM Pesar comunico prezado amigo declarada seca neste Estado [...] Face ausência completa chuvas perdidas todas plantações pastagens [...] Desejaria saber Vossência necessita braços agricultura caso afirmativo solicito fineza informar quantas famílias necessita e se poderá autorizar passagens [...] Enviarei pessoal sadio Saudações cordiais [...] Interventor Menezes Pimentel”.

Apresei-me a responder:

Gabinete do Interventor Federal no Estado do Amazonas – Manaus, 11 de Abril de 1942 – Interventor Menezes Pimentel – Fortaleza – [...] Agradeço comunicação prezado amigo declarada seca Ceará [...] Conferenciei Diretoria Associação Comercial relativamente necessidade braços seringais Amazonas e nomeei hoje comissão encarregada estudo encaminhamento e colocação compatrícios sempre bem vindos [...] Cordiais saudações [...] Alvaro Maia” (AMAZONAS, 1942, p. 72).

Em função da seca, o interventor cearense encaminharia trabalhadores para a agricultura e em função da necessidade de povoamento e de incremento na força de trabalho o interventor amazonense os colocaria no extrativismo, duas atividades que apresentam rotinas díspares, sendo a segunda estranha aos nordestinos¹⁹.

Acrescenta-se a essa diferença entre atividades, a explícita menção do interventor Menezes Pimentel ao afirmar o envio de trabalhadores saudáveis. O

¹⁹ Na atividade agrícola o trabalhador se fixa a terra, já no extrativismo o trabalho é nômade, o trabalhador se desloca quando o seringal atinge a exaustão produtiva.

documento revela sobre as urgências regionais amazônicas e nordestinas, envoltas nesse movimento migratório. Os três apontamentos embora inseridos antes da Batalha da Borracha sinalizam ações governamentais desarticuladas, que buscavam trazer respostas aos problemas sobre os quais a clareza era limitada²⁰.

A segunda fase da migração ocorreu já no âmbito da Batalha da Borracha, as ações do Governo Federal ganharam novos contornos vinculados à entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial e, principalmente, após a assinatura dos Acordos de Washington, que provocaram novas tomadas de atitudes, agora institucionalizadas em âmbito federal e regional, além de promover uma significativa mudança de horizontes políticos e econômicos no Amazonas, que foi exclamada no documento da Exposição de 1943 sob o título de “Esforço de Guerra”.

O Ano de 1943 derramou sobre o Amazonas uma série de atividades, em todos os setores econômicos, administrativos e sociais. Essas atividades estenderam-se da Capital às demais cidades do interior, das usinas aos seringais. [...] Celebraram-se reuniões, conferências, em distantes pontos da hiterlandia, em Manaus, Belem e no Rio de Janeiro, para melhor articulação das medidas tendentes à exploração do Vale e melhor execução das ordens do Excelentíssimo Senhor Presidente da República (AMAZONAS, 1943, p. 125).

Em meio aos vários eventos que agitavam o cenário político amazônico, Maciel (2005) traz apontamentos sobre discussão política e técnica específica, que tratou da movimentação de trabalhadores nordestinos para a Amazônia, a “Conferência da Amazônia” realizada em Belém em 13 e 14 de abril de 1943 e aponta que:

sob a direção do então ministro extraordinário da Coordenação da Mobilização Econômica, João Alberto de Lins e Barros, [o] evento teve em vista discutir e deliberar acerca de numerosos aspectos operacionais do programa [de reabertura dos seringais]. Dele participaram os interventores federais nos estados do Pará e Amazonas e do Território do Acre, diversas outras autoridades brasileiras e

²⁰ A falta de clareza sobre a complexidade dos problemas regionais foi indicada anteriormente.

vários representantes de organizações norte-americanas. (MACIEL, 2005, p. 2).

Dentre muitos aspectos operacionais, o esforço de guerra promoveu a criação de órgãos públicos atuantes em várias frentes de condução à resposta econômica pretendida. De acordo com Costa (2007):

O Banco de Crédito da Borracha; a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA), criada pelo Decreto-Lei no 5.044, de 04 de dezembro de 1942 [...], a Comissão de Controles dos Acordos de Washington, a Agência Americana Rubber Development Corporation (RDC) e o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia – SEMTA, substituído depois pela Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia – CAETA [...] pelo Decreto-Lei n. 5.813, de 14 de setembro de 1943 [...] formaram o núcleo central da “Batalha da Borracha” (COSTA, 2007, p. 24).

Além desse núcleo central foi criado também Serviço Especial de Saúde Pública – SESP a partir

[...] de acordo entre os governos brasileiro e norte-americano, tendo como funções o saneamento de regiões produtoras de matérias-primas estratégicas aos interesses militares dos Estados Unidos, como a borracha da região amazônica [...] a criação dessa agência binacional procurou inicialmente prover a assistência médica aos seringueiros e o treinamento de profissionais de saúde, especialmente médicos, enfermeiras e engenheiros sanitários (RENOVATO; BAGNATO, 2010, p. 278).

Esse conjunto de instituições conformou indiretamente uma resposta à falta de órgãos que trabalhassem de forma articulada na condução de ações em prol do desenvolvimento da Amazônia; tal resposta era urgente em função do estímulo à migração nordestina. Um exemplo das peculiaridades desse segundo momento do movimento migratório é apresentado na publicação intitulada *Doutores da Batalha da Borracha: os médicos do Serviço Especial de Mobilização de trabalhadores para a Amazônia (SEMTA) e o recrutamento de trabalhadores para os seringais em tempo de guerra (1942-1943)*, de Gabriela Miranda²¹ que descreve sobre os migrantes cearenses em situação muito diversa daquela indicada no texto do telegrama do Interventor Pimentel.

²¹ Por impossibilidade de acesso aos textos originais publicados por William Burdett foi apresentada citação da citação. Gabriela Miranda é historiadora, Mestre em História das Ciências

[...] Seu corpo está atormentado pela sífilis, lepra, tuberculose e outras doenças. Sua resistência para as novas doenças que ele encontra na Amazônia é quase nula [...] O governo ocasionalmente envia pequenos contingentes de trabalhadores do Ceará. Um grupo de 170 chegou a Manaus [...] Eles eram os mais decrépitos, desnutridos e ineficazes indivíduos que podemos imaginar (BURDETT, 1940 apud MIRANDA, 2013, p. 120).

Em contraponto à Miranda, Maciel (2005) apresenta sobre a repercussão da emigração no Nordeste, ao indicar publicação da imprensa cearense com crítica dos proprietários de terras.

Nossas reservas humanas estão se escoando pelo porto de Fortaleza, rumo a Amazônia. Deveríamos acrescentar: as nossas melhores reservas humanas! [...] Somente homem forte musculoso, sadio é aceito para o trabalho; o Estado que fique com o rebotalho [...] (CORREIO DO CEARÁ, 1942 apud MACIEL, 2005, p. 3).

Em meio a discursos antagônicos se delineia a participação de agentes públicos e privados na condução do processo migratório, que transcorria sob o escrutínio do Governo Federal. Era interesse do Estado diminuir a pressão social que a seca então provocava no Nordeste e incentivar o povoamento da Amazônia. O papel dos interventores federais era o de concretizar essas intenções e os poderes a eles conferidos eram limitados pelo Código dos Interventores.

Nome dado ao Decreto nº 20.348, de agosto de 1931, por meio do qual o presidente [...] regulamentou o controle a ser por ele exercido sobre as interventorias federais nos estados.

[...] procurava exatamente evitar uma concentração excessiva de poderes nas mãos de alguns governantes estaduais, [...] proibia os estados de contrair empréstimos sem a prévia autorização do governo federal e restringia os recursos que cada estado poderia destinar às suas forças policiais, impedindo-os de rivalizar com o Exército Nacional. Tratava-se, em suma, de um instrumento de centralização do poder (FGV CPDOC, 2020).

Em âmbito federal cabia aos interventores representar os interesses do Governo Central junto à ordem pública dos Estados, num contexto político ditatorial, o que

e da Saúde pela Casa de Oswaldo Cruz (COC- Fiocruz) e Doutoranda na mesma instituição. Concentra interesses de em pesquisa em história das ciências e da saúde no Brasil; história do Brasil Republicano; história do comunismo no Brasil; atuação de intelectuais, cientistas e médicos no século XX; Guerra Fria e América Latina.

se compatibiliza com a presença das Interventorias na seleção dos migrantes; na esfera estadual, foi identificada a participação da Associação Comercial do Amazonas no processo migratório, o que remete ao fato de que sua representação era historicamente alinhada à oligarquia da borracha²², sendo de seu grande interesse o repovoamento dos seringais.

O documento da Exposição da Interventoria de 1941 esclarece sobre a qual grupo a Associação Comercial do Amazonas primordialmente representava, quando detalha sobre o título “Expansão Econômica” a migração nordestina, já em curso.

Afim de evitar explorações de intermediários inescrupulosos entre a população sertaneja [...] ficou estabelecido que os nordestinos só embarcassem das capitais de seus Estados, mediante a combinação prévia entre a Interventoria Federal, o Ministério do Trabalho e a Associação Comercial, esta como órgão de contrato dos seringalistas (AMAZONAS, 1941, p. 63).

Ainda sobre as urgências regionais presentes na época, a situação do Ceará, em meio ao fenômeno da seca, pede maior pormenorização, pois os desdobramentos políticos desse quadro conduziram o Estado brasileiro, na Era Vargas, a fomentar a migração para a Amazônia. A perspectiva de Frederico Neves (2001) explana sobre o diálogo do Estado com as regiões.

Getúlio Vargas durante o período de 1930 a 1945, enfrentou duas grandes secas: 1932 e 1942. Nesses dois momentos distintos, as ações emergenciais diferiram em modo e intensidade, conforme as circunstâncias do contexto histórico nacional e internacional e de acordo com o pacto estabelecido com as oligarquias locais (NEVES, 2001, p. 108).

Destaca-se a especificidade do segundo momento, a seca de 1942, quando se acentua o papel da Amazônia enquanto região receptora de migrantes²³. Sobre esse processo Neves detalha.

²² A entidade de classe fundada em 1871 é recorrentemente citada nos diversos documentos oficiais do Estado do Amazonas e nas publicações da imprensa local, que foram investigados para o recorte ao qual se dedica esta seção do texto. Diversos integrantes e dirigentes além de ocuparem cargos públicos e políticos no Amazonas, figuravam entre os proprietários dos seringais.

²³ A migração de nordestinos para a Amazônia é um fenômeno que remonta ao século XIX, porém a conjuntura de seca acrescida da guerra e o pano de fundo do projeto de interiorização

A solução, mais uma vez, foi a emigração. Agora, todavia, dentro de um novo contexto, em que o “discurso do Poder reduz brasilidade a parâmetros geográficos e econômicos” e que a grande tarefa seria “eliminar ‘os vazios demográficos’ e fazer com que ‘as fronteiras econômicas coincidam com as fronteiras políticas’”, conforme discurso do presidente Vargas em Manaus, em 1940, pregando uma “cruzada” para a Amazônia nos moldes da “Marcha para o Oeste” que se efetivava então no Centro-sul do País (NEVES, 2001, p. 119).

Posteriormente aos desdobramentos da empreitada da Batalha da Borracha, trabalhos acadêmicos (BENCHIMOL, 1977; LOBATO, 2014) se dedicaram a analisar os motivos do insucesso de um dos objetivos propalados durante o movimento, qual seja, a povoação da Amazônia, associando esse desfecho a vários aspectos, dentre eles, os limites de adaptação dos migrantes nordestinos à atmosfera geográfica e cultural do Vale.

Na publicação intitulada “A Historiografia da Migração na Amazônia do Século XX: Pressupostos, Teses e Debates”, Sidney Lobato apresenta a visão do Estado sobre o assunto.

Chefe do Departamento de Migrações do Instituto Nacional de Imigração e Colonização do governo federal (INIC), Alcino Teixeira de Mello [...] apontou o estado incipiente de desenvolvimento socioeconômico regional como sendo a verdadeira causa da dificuldade de adaptação do nordestino na Hileia amazônica. [...] ressaltou que “pertencendo [...] a fase superior da civilização, [o sertanejo do Nordeste] teve que contrariar seus próprios instintos e desprezar as influências socioeconômicas de sua herança, para adaptar-se a um estado selvagem e inferior, e praticar primitiva economia florestal” [...] “essa adaptação, porém, era contra seus fundos hábitos adquiridos e, em consequência, nunca poderia ser completa”. [...] [Mello] defendeu a combinação da atividade extrativista com a agricultura. Uma vez que o nordestino era mais afeito a esta última, fomentá-la poderia concorrer para a sua fixação (LOBATO, 2014, p. 15).

A fala do agente público a respeito da migração nordestina durante a Batalha da Borracha traz à tona o caráter contingencial das movimentações políticas

do país em imbricação alavancaram a migração a números mais expressivos. Esse processo é anterior a criação do SEMTA e ocorria sob a coordenação do Conselho de Imigração e Colonização do Brasil tendo a cooperação da Delegacia Regional do Trabalho.

envolvidas nesse período histórico da região, refletido na reconhecida incompatibilidade maior existente entre o migrante e a região de destino.

A incompatibilidade expressa na perspectiva do Estado é representada pela associação entre o extrativismo e o quadro de primitivismo regional; tal lacuna maior, revelada a posteriori, ratifica o indício de que as políticas regionais da época não configuraram um projeto real de transformação econômica, via povoamento, mas sim um conjunto de paliativos destinados a sanar demandas pontuais.

Consoante ao argumento da migração enquanto desafogo, Benchimol (1977) detalha a conjuntura social da Amazônia, e principalmente do Amazonas entre 1941 e 1945, transformada por levadas migratórias distintas em seus motivos.

O movimento migrantista da Batalha da Borracha, que se desenvolvera nos anos de 1941, 1942 e início de 1943, à moda tradicional, com os flagelados e retirantes nordestinos tangidos pela seca e ou atraídos pela seringa, em busca da Amazônia e de seus altos rios, iria adquirir um novo colorido, com a chegada, a partir de 1943 e durante os anos de 44/45, de novos contingentes humanos. Não apenas “cearenses” e nordestinos, mas também oriundos das mais diversas regiões do país [...]

A diferença entre essas duas correntes de imigrantes era flagrante. Enquanto a primeira, nos dois primeiros anos, com a motivação do flagela da seca, que expulsava o homem do sertão, do agreste e da caatinga, se constituía, na sua maioria, de “cearenses” que se deslocavam do interior com suas famílias, a segunda corrente [...] provinha de centros urbanos, geralmente composta de homens solteiros ou desgarrados de sua parentela, muitos deles desempregados ou sem profissão definida. Vinham à Amazônia pelo simples sabor da aventura, muitos estimulados pela passagem de graça nos navios do Lóide, pelas promessas do governo, dos boatos e anúncios dos centros de imigração e recrutamento, ou como alternativa para fugirem à convocação para a Força Expedicionária Brasileira que lutava na Itália (BENCHIMOL, 1977, p. 359).

O autor também dissecou sobre os desfechos semelhantes das duas fases migratórias e sobre o papel dos agentes do Estado envolvidos no trânsito dos migrantes. Sobre a primeira fase enfatiza que:

Em 1944, o sertão já estava “chovido”. [...] Por isso o apelo [...] distante funcionava agora como para o regresso [...] principalmente daqueles [das] primeiras levadas [...]. Milhares

deles regressaram, tão pobres ou mais pobres do que como haviam saído, e ainda doentes desiludidos, cheios de filhos. [...] Ou então quando a vergonha de voltarem pobres impedia o seu retorno ao sertão, abandonavam os seringais endividados e rumavam para as cidades de Rio Branco, Porto Velho, Manaus, Santarém, Belém, onde se afavelavam [...].

Enquanto isso, a outra corrente, a partir de 1943, viajando mais ao sabor da aventura, constituída de brasileiros cosmopolitas e urbanizados, já sem vínculos regionais, desenraizados, sem afeição à sua “querência”, viria criar sérios problemas de adaptação e integração [...] a partir das suas cheganças [...]. Na impossibilidade de regresso, essas novas levas de imigrantes, mal chegados, fugiam das hospedarias e dos albergues de recepção, desertavam das hostes de seu destino final, e partiam para [...] subúrbios e [...] periferias [...]. Assim começou o processo de favelização de Manaus e Belém [...].

Essa atitude, em grande parte, era agravada pela desordem que passou a campear no comando e nos escalões burocráticos das agências governamentais, americanas e brasileiras, que conduziam a Batalha da Borracha na base do afogadilho, na marra, empurrando os homens para o desconhecido e para a “simitumba da selva”, com aquela pressa de passar adiante aquele fardo humano recém-chegado e incômodo (BENCHIMOL, 1977, p. 360).

O descontrolo sobre as reações humanas à Amazônia, em meio às inserções do progresso capitalista, está presente na perspectiva de Francisco Hardman na obra intitulada “Trem-fantasma: a ferrovia Madeira-Mamoré e a modernidade na selva” (2005); mesmo tratando de recorte anterior à Segunda Guerra Mundial, a narrativa trazida pelo autor é contribuinte, enquanto exemplo de inserção e reação oriundas de momentos migratórios expressivos, que se manterá durante a Batalha da Borracha, nesta última acrescida da participação do Estado na empreitada.

Quando da reflexão sobre os desdobramentos da penetração da sociedade industrial em diversas regiões do mundo Hardman (2005) afirma:

Sempre estive convencido [...] a respeito do movimento simultâneo e internacional de constituição das sociedades produtoras de mercadorias. Assim, as formas e cadências da modernidade industrial, suas relações técnicas com a paisagem e o trabalho, bem como seus impactos psicossociais, visíveis nas marcas de violência e nos destroços emergidos de culturas preexistentes, constituem padrões detectáveis tanto na Europa quanto no Brasil [...] até mesmo nas intermitências e descompassos que lhes são próprios (HARDMAN, 2005, p. 26).

O movimento migratório em curso na Amazônia no início da década de 1940 desencadeado por ações estatais, que tinha como pano de fundo imediato o esforço de guerra e como questão maior o reerguer da economia regional, foi permeado pela imposição e violência e dele emergiu uma nova e mais complexa Amazônia.

Esse movimento foi influenciado por conjunturas anteriores, que se formaram entre as situações regionais do Nordeste e do Norte, sob a força centralizadora da Era Vargas. A esse respeito Neves (2001) apresenta:

As formas de relacionamento entre retirantes e autoridades, estabelecidas pelo regime do pós-30 permaneceram, pelo menos em alguns aspectos, na seca de 1942. A possibilidade de envolvimento do Brasil na Segunda Grande Guerra, no entanto, se apresentava como um elemento a fornecer características peculiares a esse momento. [...] um elemento que agia de modo a favorecer uma intervenção direta no mercado de trabalho e alimentos [...]. O clima de guerra favorecia soluções autoritárias (NEVES, 2001, p. 114).

O conjunto de dinâmicas, majoritariamente internas à Amazônia, problematizado até este ponto do texto, aponta o período entre fins da década de 1930 e início da década de 1940, enquanto intervalo de substantiva mudança no cenário regional com alterações sociais e econômicas de vulto.

Nessa fase houve a imbricação entre processos de âmbitos diferentes, regional, nacional e mundial – em curso – que reverberaram na Amazônia. À longa paralisia econômica da região se associaram: 1) A ascensão do Estado Novo (1937-1945); 2) As secas nordestinas (principalmente de 1941 e 1942); 3) A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e 4) A influência dos interesses americanos no desenrolar da Batalha da Borracha.

Dentro desse contexto de mudanças e pouco antes do início da Batalha da Borracha tem destaque, entre as ações governamentais elaboradas no sentido de sanar os problemas regionais, a criação do Serviço de Navegação na Amazônia e Administração do Porto do Pará – SNAPP, pelo Decreto-Lei nº 2.154, de 27 de Abril de 1940, que veio ao encontro de grandes insatisfações apresentadas por parte das autoridades amazonenses, as quais, recorrentemente, faziam menção pública aos problemas econômicos gerados

pela dificuldade de escoamento das exportações do Estado; essa dificuldade remontava ao início do século XX.

Em 1910, quando o Ciclo da Borracha estava no auge, na Mensagem ao Congresso dos Representantes, o então Governador do Estado Antônio Clemente Ribeiro Bittencourt, tratando da necessidade de manter subsídio à navegação no Amazonas, apresenta panorama problemático.

Apezar da numerosa flotilha que sulca os nossos rios, penso que não podemos ainda deixar de conceder favores á navegação.

Para os rios de maior desenvolvimento comercial, o Púrus e o Madeira, existe uma linha de navegação subvencionada, pelo governo federal, mas os vapores da *The Amazon Steam Navigation Co., Ltd.*, tem como ponto de partida a cidade de Belém do Pará e já chegam a esta capital sem praça para o recebimento de cargas para o interior.

Muitos vapores particulares sobem também esses rios, mas taes vapores movem-se consoante os interesses dos seus proprietários.

D'ahi a irregularidade da navegação e os prejuízos que advêm da falta de dias certos, para sahida e chagada dos navios.

Accresce que, na linha do Purus, conforme o respectivo contracto, as tabellas de frétes e passagens, apenas vigoram até lutanaham; d'ahi para cima, são os frétes cobrados *ad libitum*²⁴ da Companhia do Amazonas, acontecendo muitas vezes serem eles superiores ao valor das mercadorias (AMAZONAS, 1910, p. 43).

Os fragmentos destacados indicam duas questões que permearam a economia estadual no decorrer da primeira metade do século XX, intervalo que também compõem interesse de investigação da tese: 1) A primazia de Belém sobre o sistema dendrítico,²⁵ que conforma o eixo hidroviário Solimões-Amazonas, por está a, então, maior cidade da Amazônia, Belém, localizada no extremo leste desse sistema, em proximidade ao delta do Rio Amazonas, porta de entrada e

²⁴ Expressão latina que significa “à vontade”; “a bel prazer”.

²⁵ É um regime hidrográfico fluvial caracterizado por uma grande quantidade de afluentes e subafluentes. Visto em um mapa os cursos d'água formam um traçado que lembra os galhos da copa de uma árvore.

saída do Vale para a costa brasileira e para o exterior e ; 2) A condição peculiar de do Estado do Amazonas tendo Manaus como capital, que então era, paralelamente, a segunda maior cidade da Amazônia e o maior núcleo urbano do ocidente do Vale, um entreposto comercial, a meio caminho, entre o oeste e o leste do sistema hidroviário.

A respeito da segunda questão, a situação geográfica peculiar de Manaus, e dos decorrentes desdobramentos econômicos e políticos a ela vinculados, trabalhos apresentados sobre a cidade exibem como característica – a considerar – a localização de Manaus no oeste amazônico. Aziz Nacib Ab'Saber em texto datado de 1953 (edição consultada de 2004) afirma:

[...] Manaus é a verdadeira capital da hinterlândia amazônica. Colocada exatamente entre a Amazônia Ocidental e Oriental, num ponto do principal eixo de navegação fluvial do Brasil, é uma espécie de elo entre a navegação fluvial, rudimentar e extensiva, e as grandes rotas marítimas de cabotagem. Possui, por essa razão, uma situação geográfica absolutamente privilegiada em face das extensões amazônicas e do gigantesco quadro de drenagem da bacia hidrográfica regional. [...] esse centripetismo hidrográfico existe em outras regiões brasileiras, mormente na Bacia do Paraná e em parte da bacia do Maranhão-Piauí [mas] foi somente na Amazônia que ele pesou sobremaneira no ritmo de desenvolvimento de uma grande cidade (AB'SÁBER, 2004, p. 201).

Em contraponto é encontrada publicação que relativiza essa vantagem locacional, apontando a inserção de equipamentos urbanos de peso regional, enquanto real motivo do *status* da capital amazonense. Pedro Pinchas outubro, em 1963, esclarece.

[...] Manaus não deve seu destaque à sua posição geográfica, mas ao fato desta posição ter sido valorizada, quando do ciclo da borracha, com a instalação, por uma companhia inglesa, na primeira década do atual século, de um bom porto constituído de docas flutuantes (GEIGER, 1963, p. 416).

Não obstante as perspectivas posteriores e destoantes dos dois autores, a anterior fala do governador Bittencourt em 1910 aponta para a inexpressiva demanda econômica entre a capital e o interior do Estado, o que justifica o desinteresse de investimentos por parte da navegação privada e também a inviabilidade do preço do frete cobrado pela companhia estadual, logo, pelo

próprio Estado do Amazonas; a esses dois elementos são associáveis a situação ambígua de Manaus, ora privilegiada pela centralidade geográfica apontada por Ab'Saber, principalmente sobre o oeste amazônico; ora prejudicada – também em função da localização geográfica – pela sazonalidade das demandas de mercado, materializadas na irregular procura pelo porto da cidade, o qual, era para grandes rotas partidas do porto de Belém no extremo leste amazônico – segundo indícios trazidos no documento – um ponto terminal.

Dez anos depois, em 1920, no documento da Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa, o governador Pedro de Alcântara Barcelar detalha sobre a navegação, situação similar àquela já apresentada em 1910.

Desde 1916 que a Assembléa Legislativa aprovou e foi sancionada pelo Executivo a Lei que concede subvenção á linha e vapores para viagens ao Baixo Amazonas. No anno seguinte dei execução á Lei referida, chamando concorrentes para o serviço, e em Junho do anno citado, era inaugurada a respectiva navegação.

Até Dezembro de 1918 a linha funcionava regularmente, quando as condições financeiras do Estado determinaram que fosse suspensa a subvenção.

Mas a região do Baixo Amazonas é, talvez, a de maior desenvolvimento agricola do Estado, e ali a pecuária mostra também considerável incremento. Com o funcionamento da linha o commercio de Manáos normalizou, ou melhor, firmou as suas transações com o Baixo Amazonas e, uma vez extinta essa navegação, aludindo-se nelles ao grande prejuizo que ao commercio, não só daquellas localidades, como também da praça de Manáos, advem com a falta dessa única navegação que ligava a nossa Capital a todos os pontos do Baixo Amazonas, evitando o desvio de produtos dessa região para o Pará e facilitando a acção fiscalizadora do Estado. São aceitáveis taes ponderações desde que se saiba que o Baixo Amazonas é servido por navios da praça de Belém que, não vindo a Manáos, retornam de Itacoatiara e Parintins ao porto da Capital paraense (AMAZONAS, 1920, p. 110).

Sem subvenção do governo estadual o mercado – igualmente a 1910 – não se interessava pelas linhas de navegação dentro do perímetro amazonense e a capital do Estado perdia a arrecadação oriunda do leste (Baixo Amazonas) Figura 19, em função da concorrência do vizinho, Pará. Tal situação ratifica a fragilidade econômica do Amazonas, já apresentada na década anterior.



Figura 19: O Estado do Amazonas em 1927, o Sistema dendrítico Solimões-Amazonas e a porção leste do Estado (marcação), concorrência com o Pará.

Fonte: (MONTEIRO; D'OLIVEIRA, 1927).

Em 1929 a situação referente à navegação estadual e as correlatas ações governamentais adotadas no ano anterior foram relatadas à Assembleia Legislativa pelo Presidente do Estado, Ephigenio Ferreira de Salles.

O Amazonas, entrecortado de caminhos líquidos, labirinto de rios que formam a enorme bacia septentrional, encontra os maiores tropeços à sua expansão econômica pelo elevado custo do transporte fluvial. População muito rareada, constituída de núcleos em geral pequenos e separados uns dos outros por grandes distâncias, não oferece a navegação vantagens compensadoras dentro do Estado.

As empresas que exploram tais serviços não os podem sustentar eficientemente, lutando como lutam com as vultosas despesas das viagens.

De modo que ao poder público cumpria solucionar a questão, cobrindo com o necessário auxílio o excesso de gastos que impossibilitavam a manutenção de linhas de maior necessidade.

Em face destas considerações, procurou o governo estimular, tanto quanto lhe foi possível, as iniciativas, chamando, por concorrência pública, os interessados no serviço mediante razoável subvenção.

Em tal conformidade estabeleceu-se a linha de Manáos a Janauacá, passando por Manacapuru’.

O contracto, assignado em 25 de fevereiro de 1927, foi feito por cinco anos, mediante o auxilio de 18:000\$000 annuaes, mas, por um aditamento, de 21 de janeiro de 1928, alterado, no sentido de ser a linha prolongada até o lugar Engenho Corcovado, em Andiroba, com o aumento da subvenção, para 24:000\$000.

Para o rio Appaporis [...] foi contractada, em 5 de maio de 1928, uma carreira de viagens mensais, concorrendo o Estado com a subvenção de 5:000\$000 por mez.

Creou-se, tambem, por contracto de 20 de março de 1928, e subvenção mensal de 4:000\$000, a linha entre Manáos e Maués.

Por edital de 22 de junho de 1927, abriu-se concorrência, de accôrdo com a lei n. 1.279, de 29 de setembro de 1926, para a o serviço de navegação da zona rural do município de Manáos, abrangendo Cambixe e Careiro. Apresentada apenas uma proposta, e não sendo esta satisfatória, foi annullada.

Por duas vezes fez-se ainda concorrência, de acordo com a lei n. 1.3998, de 1928, para o estabelecimento de navegação entre o porto desta capital e o de Camanáos, no Rio Negro, não tendo, porém, apparecido proposta em nenhuma delas, apesar das vantagens oferecidas pelo governo, constantes do edital publicado (AMAZONAS, 1929, p. 67).

Esse cenário desalentador apresentado pela navegação no Amazonas sofre mudança, quanto as expectativas, após a criação do SNAPP. A primeira menção sobre o novo órgão encontrada nos documentos oficiais pesquisados, está na Exposição da Interventoria Federal no Amazonas, feita pelo Interventor Álvaro Maia ao Presidente da República Getúlio Vargas em maio de 1941, em referência aos doze meses anteriores. Tratando do Departamento das Municipalidades, Maia apresenta:

Todos os municípios do interior laboram em perfeita ordem, tendo sido realizados, em alguns, os melhoramentos urgentes de que careciam. Cogita a Interventoria na construção dos portos de Itacoatiara, Maués e Parintins, já estando em entendimentos nesse sentido com a SNAPP, cuja ação dinâmica em toda região

amazônica de certo se fará sentir em tão úteis realizações (AMAZONAS,1941, p. 20).

O órgão é, então, indicado enquanto expectativa de melhora no setor, inclusive com o equipar de importantes cidades interioranas. Ainda sob o mesmo título, Maia destaca que:

A companhia de Navegação do Rio Amazonas, SNAPP, superintendida pelo comandante Bulcão Viana, mantém as mesmas linhas antigas e estende a sua rede de transporte a regiões de difícil acesso, como a do Japurá, que ficará incorporada ao sistema geral. É de notar a excelente medida das estações de rádio a bordo de todos os navios, a qual importa em reais benefícios para o interior (AMAZONAS,1941, p. 66).

Não obstante a extensão das linhas de navegação, na Exposição da Interventoria do ano seguinte, 1942, Álvaro Maia cita sobre os transportes no Estado:

A SNAPP [...] soluciona o problema, removendo sérias dificuldades. Construiu dois navios nos estaleiros nacionais de Belem, pertencentes à empresa – o Eduardo Ribeiro e o “Evandro Chagas”, que foram incorporados à frota amazônica. Encontram-se outros navios em obras urgentes exigidas para a navegabilidade. Medida de grande previsão é a que proíbe a venda de embarcações para fora da nossa rede hidrográfica. Mesmo assim, as dificuldades crescem dia a dia, pois certas embarcações são antigas e o movimento se avoluma, sem compensação no transporte (AMAZONAS, 1941, p. 66).

Um ano após a primeira menção feita por Maia associando ao SNAPP o incremento de mais portos no Amazonas, o interventor reitera “esperando-se também que seja em breve uma realidade a construção planizada dos portos amazonenses de Itacoatiara, Parintins e Maués.” (AMAZONAS, 1942, p. 138).

As operações do SNAPP – recebidas com otimismo pelo governo estadual – passaram a compor as movimentações das linhas de navegação, diariamente noticiadas pela imprensa amazonense, a exemplo do Jornal do Comércio que informava sobre chegadas, saídas e rotas das embarcações que serviam ao Amazonas.

Conforme a edição 13158 de 14 de fevereiro de 1943, o serviço de navegação introduzido contemplava localidades centrais e periféricas do sistema hidroviário,

servidas pelas Linhas do Rio Negro e dos Rios Madeira e Acre a partir de Manaus (Figura 20) com a participação de empresas privadas (Figura 21) para a cidade de Boa Vista; enquanto outras empresas – também privadas – operavam rotas internacionais (Figura 22).

Um exemplo de dinamização do transporte estadual alcançado com a criação do SNAPP é a inclusão no conjunto de rotas, de parte do Estado – o Baixo Amazonas²⁶ – citada na fala oficial de 1920 pelo Governador Pedro de Alcântara Barcelar, através da Linha de Belém, com os navios Cuiabá e Fortaleza passou a contemplar as cidades de Itacoatiara e Parintins.

²⁶ Subdivisão estadual marcada no mapa do Estado do Amazonas de 1927.

MINISTERIO DA VIAÇÃO E OBRAS PUBLICAS

**Serviços de Navegação da Amazonia e de
Administração do Porto do Pará**

SNAPP
Linha de Belem

NAVIO CUIABA'
Entrado do rio Purus, sairá no dia 15 às 22 horas.
Escala — Itacoatiara, Urucurituba, Parintins, Obidos, Santarem e Belem.

NAVIO FORTALEZA
Esperado de Iquitos no dia 19, sairá depois da indispensavel demora neste porto.
ESCALA: Itacoatiara, Parintins, Obidos, Santarem e Belem. Recebe somente passageiros.

NAVIO CAPITAO ASSIS
Esperado do rio Purus no dia 21, sairá depois da indispensavel demora neste porto.
ESCALA: Direto a Belem. Recebe cargas e passageiros.

Linha do rio Negro

NAVIO INCA
Sairá deste porto no dia 15 às 17 horas.
ESCALA: Portos do rio Negro até Santa Izabel.

Linha do rio Madeira

NAVIO RIO MAR
Esperado de Belem no dia 15, sairá no dia 16 às 17 horas.
ESCALA — Portos do rio Madeira, até Porto Velho.

Linha do Purus — Acre

NAVIO DISTRITO FEDERAL
Esperado de Belem no dia 18, sairá no dia 19, às 17 horas.
ESCALA: Manacapuru' e portos do rio Purus até Boca do Acre, onde baldeará, para os navios de roda destes SERVIÇOS, as cargas e passageiros destinados aos portos dos altos rios até SENA MADUREIRA no Iáco e ANTIMARI, RIO BRANCO, XAPURI, BRASILIA E COBIJA no ACRE.

Figura 20: O transporte na Amazônia é estatizado.
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1943).

Navegação Fluvial

Vapor IRACEMA

Sarpará para Belem e escalas no dia 18 do corrente, às 20 horas, recebendo carga e passageiros.

Mais informações com o agente **J. DIAS PAES**
Rua Marechal Deodoro, 214

Linha Manaus — Boa Vista do Rio Branco

Lancha GARÇA — de Irmãos Terencio Ltda.
Em viagem direta e rápida sairá a 17, recebe carga e passageiros.
A tratar com o despachante Cruz. Praça Tenreiro Aranha 39.
Fone 1533.

Figura 21: De Manaus à Boa Vista.
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1943).

SECÇÃO DE NAVEGAÇÃO

BOOTH LINE

Paquetes da Mala Real. Serviço rápido, com luxo e conforto
Modernas acomodações para passageiros de 1.ª classe.

LINHA DE NOVA IORQUE

RECLAMAÇÕES por falta de volumes, só serão atendidas as que forem apresentadas por escrito, ao escritorio desta Companhia, dentro do prazo de dez dias, contados do termino da descarga.

Informações sobre passagens e cargas com os agentes
BOOTH & CO. (London) Ltd.
Rua Dr. Monteiro de Souza, n. 95 — Fone 1815.

LAMPORST & HOLT LINE

— LIVERPOOL —

Serviço regular de passageiros e cargas entre Nova Iorque, Boston, Filadelfia, Jacksonvile e os portos ao norte do Brasil.
Passagens, cargas e informações com o agente
J. DIAS PAES

Figura 22: Empresas privadas se dedicam às rotas internacionais
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1943).

Ao detalhar o que chamou de “Implantação de um sistema institucional para promover o desenvolvimento da Amazônia” Nelson de Figueiredo Ribeiro (2005) na publicação intitulada “A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita”, esmiúça características quantitativas da estrutura trazida pelo SNAPP.

Um dos programas especiais que teve sucesso relativo na sua implantação foi o que dotava os *Serviços de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará – SNAPP* de uma frota à altura das necessidades de integração fluvial da Região. Com esse objetivo, a Comissão Parlamentar de Valorização da Amazônia, mesmo antes da criação da SPVEA, conseguiu que o Congresso Nacional aprovasse a consignação de recursos para mandar construir, nos estaleiros da Holanda, 5 (cinco) navios e 11 (onze) chatas. Essa frota de navegação, por muitos anos, teve relativo sucesso, contudo, porém, pela incapacidade da entidade de fazer manutenção das embarcações. Pouco a pouco a frota foi sendo sucateada, por falta de apoio logístico e manutenção adequada (RIBEIRO, 2005, p. 229).

À necessidade de dotar o interior da Amazônia de uma navegação regular se sobrepuseram outras inserções estatais como a criação da Superintendência para o Abastecimento do Vale da Amazônia - SAVA²⁷; o órgão assumiu, entre outras responsabilidades, “providenciar no sentido do encaminhamento de trabalhadores às regiões produtoras de gêneros” (BRASIL, 1942).

No tocante ao Amazonas são citados desdobramentos – não planejados – relativos a essas movimentações, que foram registrados na fala oficial da Interventoria Federal em 1943; no documento são encontrados indícios da expressão de descompasso entre as novas demandas trazidas pela guerra e as capacidades operacionais das estruturas públicas do Estado, durante a Batalha da Borracha. Apresentando o título “Ordem Pública”, o texto do documento assinala:

Intensificaram-se as providências de acautelamento e de fiscalização no que se refere à Ordem em todo o Estado. Foram encaminhados para os seringais milhares de trabalhadores nordestinos na maior parte solteiros, – probos e respeitadores em grande número, mas também com uma leva avultada de elementos acostumados ao vício ou revoltados pelas

²⁷ Criada pelo Decreto-lei n. 5.044 - de 4 de dezembro de 1942.

circunstâncias do momento. Recusavam-se a seguir para os seringais, deligando-se do Serviço de Abastecimento do Vale Amazônico “SAVA”, estabelecendo pouso em Manaus ou em outras cidades. A atuação vigilante da Polícia impediu que manifestassem as suas atividades. São informações da Chefatura: “dos elementos estatísticos colhidos pela Secção competente, verifica-se que, em comparação com o ano anterior (1942), houve um decréscimo de cerca de 28% no total das prisões correccionais, chegando esse decréscimo, em alguns motivos, a atingir mais de 50%”.

Em um movimento de tantas incertezas, em viagens por motores, navios, lanchas, em loteamento em seringais longínquos, onde os trabalhadores iam encontrar seringueiros antigos, houve 13 homicídios em todo o Estado e 73 ferimentos.

Há de notar que o policiamento no interior é feito por Delegados Gerais de Polícia nos Municípios, auxiliados por sub-delegados, inspetores e agentes distritais; apoiam-se ordinariamente a uma guarda municipal composta de 3 a 4 homens. Somente nas sedes municipais em que há pavilhões da SAVA, há elementos da Guarda Civil e da Força Policial do Estado. A Interventoria solicitou ao [...] Diretor do Departamento de Segurança Nacional, a designação de um técnico para reformar os serviços policiais no Amazonas [...] o Doutor Alberto Tornaghi [...] apresentou os planos necessários a organização de uma polícia completa. A execução depende de situação financeira (AMAZONAS, 1943, p. 74).

Paralelamente ao relato do limitado alcance da segurança pública estadual no enfrentamento de situações de deserção e violência, a fala oficial do executivo amazonense apresenta também o evoluir da confiança local na melhoria da região, diante das mudanças em curso, e revela o conjunto de inserções trazidas pelos órgãos criados, envolvidos na produção de borracha.

No Amazonas, um exército de antigos seringueiros e seringalistas, curtidos pelas crises, que são as guerras da economia, estava preparado [para] os embates de hoje. Aguardava apenas os toques de avançar. Foram determinadas providências para que a batalha da produção, no segundo ano, decorrente dos acordos com os Estados Unidos, se processasse melhor. O aumento será ainda maior, si atentarmos que, em 1942, houve a planificação de idéias e ações. Os trabalhadores localizaram-se nos seringais: O banco da Borracha estabeleceu as suas agências no interior, financiando os seringalistas em milhões de cruzeiros; o SESP assentou os pontos fixos e itinerantes; a SAVA construiu as hospedarias de Manaus em colaboração com a Delegacia do Ministério do Trabalho e a RUBBER CORPORATION; a linha de abastecimento tem caminhos mais seguros, pela observação e pela experiência; os transportes avolumaram-se; [...] Desapareceram mesmo as

desconfianças dos primeiros dias, graças à atuação da Coordenação [da Mobilização] Econômica e da Comissão dos Acôrdos de Washington²⁸ (AMAZONAS, 1943, p. 127).

A articulação “harmoniosa” entre os agentes públicos e privados encontrou ecos na imprensa local e, paralelamente, muitas críticas. Os primeiros são apresentados pelos jornais, com ênfase aos acertos estabelecidos na, já citada, Conferência da Amazônia, realizada em Belém, em abril de 1943 (MACIEL, 2005).

Com destaque na edição 13213 de 21 de abril de 1943, o Jornal do Comércio traz reportagem intitulada “Sem qualquer receio de posterior colapso será acelerada a produção da borracha”. O texto esclarece sobre telegrama enviado pela Associação Comercial do Amazonas à Mobilização Econômica²⁹, em forma de agradecimento.

[...] tomando conhecimento das informações prestadas pelo seu observador junto a conferência realizada em Belém, cumpre o dever de congratular-se [...] pelos notáveis resultados desse conclave, cuja principal virtude foi estabelecer as verdadeiras diretrizes do programa de aumento da produção de borracha [...]

[...] acredita este Instituto que o programa de aumento da produção de borracha será fortemente acelerado, sem qualquer receio de posterior colapso, quando cessadas as obrigações decorrentes dos Acordos de Washington (JORNAL DO COMÉRCIO, 1943, p. 1).

As diretrizes estabelecidas na Conferência se pautaram em duas frentes de problemas a serem tratados: 1) Gerais (transporte de mercadorias do sul até os portos das capitais, Belém e Manaus; abastecimento; pessoal técnico; preços) e

²⁸ A Comissão de Controle dos Acordos de Washington foi criada pela Lei n. 4523 de 25 de julho de 1943 e de acordo com o Art. 3º da referida lei “elaborará e submeterá à deliberação do Presidente da República os planos de organização, instalação e funcionamento dos novos órgãos especializados que se tornarem necessários para cumprimento integral dos acordos”. (BRASIL, 1942).

²⁹ Órgão criado pelo governo federal em setembro de 1942, com a finalidade de melhor coordenar o funcionamento da economia brasileira no contexto de emergência gerado pela entrada do Brasil na guerra. [...]. Era diretamente subordinada ao presidente da República, tinha sede no Rio de Janeiro e possuía escritórios regionais nas principais capitais do país. Encarregada do controle e supervisão de outros órgãos e empresas estatais e privadas, a Coordenação da Mobilização Econômica representou um importante esforço de planejamento integrado que veio corroborar a tendência dominante na época, de intervenção do Estado na economia (FGV CPDOC, 2020).

2) Mão de obra (trabalhadores nativos e migrantes). A partir dos dois blocos e em meio às três sessões ocorridas durante a Reunião, os seguintes pontos foram determinados (MACIEL, 2005):

1) Em conjunto, a Rubber Development Corporation - RDC³⁰ e as Associações Comerciais estabeleceriam as prioridades sobre o tipo e o trânsito das mercadorias comercializadas na região; 2) A mobilização do trabalho na Amazônia deveria ter caráter obrigatório; 3) O deslocamento dos trabalhadores nordestinos se daria a partir de uma divisão entre trechos, sendo: entre os portos das capitais até Belém (SEMTA); de Belém até os pontos de distribuição (SAVA e RDC); dos pontos de distribuição até os seringais (SAVA e Governos Estaduais).

Essa articulação entre agentes responsáveis pelas etapas de transporte dos migrantes conforma indício de maior expressão da institucionalização das ações governamentais, não obstante o core de todo o processo se concentrar no aumento da produção de borracha.

Sobre a força de trabalho mobilizada, o documento da Exposição da Interventoria de 1943 revela o alinhamento do Governo Estadual, pois indica que deve ser o

[...] trabalho obrigatório sob criteriosa regulamentação, ou seja, a mobilização dos braços desaproveitados [...]. Não se compreende que, enquanto o Governo Nacional envida os máximos esforços para o encaminhamento de trabalhadores nordestinos, milhares de braços continuem sem utilização, espalhados ao longo dos nossos rios. Informações positivas demonstram que, em vários seringais do Madeira e do Alto-Solimões, já se verificou o aumento da produção, contando apenas com braços locais, muitas vezes em 40%. Nos subúrbios da Capital, nos arredores das pequenas cidades do interior, ha inúmeros homens, que precisam ser encaminhados para os seringais, visto que invertem suas forças em atividades proletáveis, que devem ser substituídas pela campanha da borracha.

A Interventoria Federal tem agido junto às Prefeituras e aconselhado aos proprietários, para que sejam utilizados os

³⁰ Empresa criada com o dinheiro de industriais americanos, que financiava o deslocamento dos migrantes, através do governo dos Estados Unidos, que pagava ao brasileiro US\$ 100 por trabalhador entregue na Amazônia.

próprios braços femininos na agricultura leve, como abastecimento aos seringais (AMAZONAS, 1943, p. 111).

No conjunto de articulações entre órgãos criados e a resposta do governo amazonense emerge a importância de outra ação governamental iniciada com a Batalha da Borracha, qual seja, a criação e atuação do Banco de Crédito da Borracha – BCB através do Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942. O protagonismo do órgão é central, pois de acordo com Maciel (2005) a questão crucial da Conferência realizada em Belém era o financiamento das atividades de mobilização do trabalho, que orbitava em torno do Banco de Crédito da Borracha.

Em razão disso, a introdução do assunto ficou a cargo de José Malcher presidente do Banco, que nesta oportunidade, tratou da concessão de recursos financeiros a propostas apresentadas por seringalistas. [...] naquele primeiro trimestre de 1943, a situação apresentava-se assim: 112 propostas atendidas, atingindo os empréstimos concedidos uma soma superior a 45 milhões de cruzeiros [...] por prazo de três anos a juros de 7% ao ano. O Banco emprestava até 60% da “garantia oferecida” (produção provável do seringal), fornecendo ao seringalista uma caderneta de cheques, os quais somente poderiam ser usados para o pagamento das “faturas do aviamento necessário”, ou seja, de despesas com material destinado ao seringal”. Naquele momento a RDC dispunha de 60mil toneladas de material a ser distribuído (MACIEL, 2005, p. 6).

Os seringalistas estavam, desse modo, na dependência da RDC, já que essa agência americana regulava o tipo e fluxo das mercadorias que poderiam ser comercializadas na Amazônia. Esse controle por parte dos americanos se converteu em descontrole no *front* dos seringais, lócus básico de toda a empreitada econômica, que então se operava. Benchimol (1977) detalhando a ponta do processo expõe a dinâmica real do financiamento tanto do seringalista, quanto do seringueiro, apontando que:

Nos seringais, a lei da selva: os financiamentos e os mantimentos eram serôdios ou temporões, chegavam tarde demais ou eram precoces, sem infra-estrutura de localização e apoio. Estradas de seringa por abrir, ausência de muares e burros para o transporte das peladas de borracha, faltavam tigelinhas para coletar o látex e facas para “sangrar” as madeiras. Como no passado, o barracão tinha os seus preços: comprava a borracha na “bacia das almas” e vendia os mantimentos na “praça dos aflitos” (BENCHIMOL, 1977, p. 360).

Além dos problemas de gerenciamento dos órgãos envolvidos na Batalha da Borracha e das consequências desses problemas no real campo da batalha – o seringal – o apontamento de Benchimol tangencia outro ponto debatido durante a Conferência da Amazônia: o pagamento dos seringueiros e o acesso destes aos víveres.

Sobre esse importante ponto, as discussões ocorridas na Conferência de 1943 envolveram os seguintes representantes do Amazonas e da Amazônia: Álvaro Maia, interventor federal no Amazonas; Jorge de Andrade, delegado da SAVA em Manaus; Cosme Ferreira Filho, diretor da Secretaria da Associação Comercial no Amazonas; Magalhães Barata, interventor federal no Pará; Luiz Gomes Coelho, interventor federal no Acre. Também estiveram presentes os seguintes representantes de órgãos públicos da esfera federal: João Alberto de Lins e Barros, Ministro da Coordenação da Mobilização Econômica; Braz de Aguiar, delegado da Mobilização Econômica na Amazônia; Valentim Bouças, assistente especial de Lins e Barros e diretor-executivo da Comissão dos Acordos de Washington; José da Gama Malcher, presidente do Banco de Crédito da Borracha; Rui Medeiros, diretor do Banco de Crédito da Borracha; Doria de Vasconcelos, diretor do Departamento Nacional de Imigração e Superintendente da SAVA (MACIEL, 2005).

Desse amplo conjunto de representantes surgiu o posicionamento que permitia, na prática, a manutenção das velhas estruturas de exploração do sistema de aviamento, mesmo dentro de um novo contexto regional.

No encontro da terceira sessão da Conferência o Comandante Braz Aguiar aponta para o mecanismo de trocas nos seringais, principalmente, no que envolve a distância entre os seringueiros e as barrancas dos rios. Sobre isso, afirmou: "não é conveniente, pela perda de tempo de trabalho, obrigar o seringueiro a receber em dinheiro, quando o que lhe interessa é o suprimento de mercadorias" (AGUIAR, 1943 apud MACIEL, 2005, p. 7). José Malcher, presidente do BCB indicou que o pagamento deveria ser feito em dinheiro e mercadoria (MACIEL, 2005).

O posicionamento do representante do órgão responsável por financiar a Batalha da Borracha representa margem para a prática do aviamento porque "Reconheciam os presentes, entretanto, que, freqüentemente, "o seringueiro poderia ser explorado duas vezes: no peso da mercadoria vendida e no preço da mercadoria comprada." (MACIEL, 2005, p. 7).

Em meio ao desenvolvimento problemático das movimentações governamentais e a euforia da classe política amazonense com as possibilidades vislumbradas de melhoria econômica – em função da guerra – o posicionamento identificado no exame de documentos oficiais do Estado do Amazonas revelou, também, visão crítica e desconfiança sobre a possibilidade da conjuntura de guerra ocasionar apenas um surto de sustentação ao extrativismo.

No documento da Exposição da Interventoria Federal referente ao ano de 1942 consta sob o título "Prestação de Contas", um parecer do Departamento Administrativo relatado por Júlio José da Silva Neri³¹. Ao citar ação governamental de controle sobre a qualidade da borracha exportada, o relator detalha

É de registrar-se, preliminarmente, que a situação econômico-financeira do Estado, mau grado o cataclisma bélico a desconjuntar possibilidades de intercâmbio comercial, se não é de fulgor está, pelo menos, num razoável equilíbrio [...] trocando com as praças manufatureiras do país, por preços compensadores, o que antes, canalizávamos para o exterior com maiores vantagens pecuniárias.

Entre as medidas tomadas, já este ano corrente, no sentido de amparar os nossos produtos, devemos salientar a obrigatoriedade da classificação da borracha.

Nenhuma de importância maior, levando aos consumidores, em padronização regular, o produto principal de nossas exportações em condições de aproveitamento industrial no mesmo pé de igualdade ao similar estrangeiro.

[...]

³¹ Após ocupar a chefia do Departamento Administrativo ocupou também o cargo de Interventor Federal no Amazonas entre fevereiro e maio de 1946, no início do Governo Dutra (1946-1951).

O mercado de amanhã voltará, como pelo passado, a suprir-se do material alienígena que a guerra atual proíbe seja adquirido francamente; e quem nos afirma que a nossa borracha continuará a ser disputada depois de aberta a concorrência estrangeira? Estabelecido o padrão idêntico ao similar, mais abundante, multiplicadas as usinas de lavagem e crepagem³², mantido o teor de produção perfeitamente classificada, será possível então, pensar pela afirmativa (AMAZONAS, 1942, p. 130).

O apontamento de Júlio Neri revela o caminho alternativo que trilhava a economia amazonense antes da guerra: o mercado interno; traz também a desconfiança sobre transitoriedade da artificialização de preços. Sobre a já esperada transição econômica estadual, quando alcançado um estágio pós-guerra é destacável o papel do Estado, representado através do Banco de Crédito da Borracha, que, com o passar do tempo deixou de ser o basilar agente financiador da Batalha da Borracha, para representar entrave ao desenvolvimento amazonense e regional.

A mudança tem como pano de fundo o fim da Era Vargas e o início do governo de Eurico Dutra, e é percebida, principalmente, na imprensa amazonense, através das publicações associadas aos órgãos envolvidos no desenvolvimento regional. Os fragmentos citados a seguir indicam, além da postura dos agentes do Estado, frente as críticas feitas sobre a atuação do organismo de crédito, a mudança de *status* do referido banco no cenário regional, antes e depois do fim da Guerra.

Na edição de edição 13257 de 13 de junho de 1943 o Jornal do Comércio publica destacada reportagem intitulada “Em defesa do Banco de Crédito da Borracha”, na qual, consta entrevista de Valentim Bouças, Diretor-executivo da Comissão dos Acordos de Washington. A publicação representa o movimento crítico que passa a vigorar sobre as ações governamentais em curso na Amazônia, ainda durante a Guerra.

[Pergunta:] qual sua opinião sobre as críticas divulgadas ultimamente em torno das atividades do Banco de Crédito da

³² Etapa do processo de beneficiamento da borracha.

Borracha, do SAVA e de outras entidades ligadas á “batalha da borracha?”

[Resposta:] Os autores [...] deviam ser encaminhados ao Tribunal de Segurança. Estamos em plena guerra e não se pode admitir esse trabalho de derrotistas. [...] “Não teem fundamento as críticas ao Banco [...] a quem se acusa de prejudicar o comércio da Amazônia. A missão, desse estabelecimento não é apenas fomentar a maior produção da borracha, mas também assegurar amparo social e financeiro a todos, para que não se repita, na época presente, o que se observou em épocas passadas, quando o único privilegiado era o proprietário dos seringais (JORNAL DO COMÉRCIO, 1943, p. 8)

A fala de Valetim Bouças esclarece sobre o caráter autoritário da perspectiva estatal, que ameaça enquadrar, penalmente,³³ os críticos ao Estado e traz indicativos de quais seriam os críticos: parte da classe produtora (seringalistas) insatisfeita com a obrigatoriedade de venda de toda produção ao BCB, em cotações estabelecidas pelo Governo Federal, o que eliminava a possibilidade de maiores margens de lucro em negociações livres do intermédio estatal.

As críticas têm continuidade e dois anos depois do posicionamento de Bouças é destacável a ênfase dada pela imprensa (Figura 23) ao status do Banco, logo após terminada a guerra.



Figura 23: Chamada do Jornal do Comércio sobre a Borracha
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1945).

³³ Tribunal de Segurança Nacional (TSN) instituído em 1936, subordinado à Justiça Militar, composto por juízes civis e militares escolhidos diretamente pelo presidente da República. A função do tribunal era processar e julgar, em primeira instância, as pessoas acusadas de promover atividades contra a segurança externa do país e contra as instituições militares, políticas e sociais. A partir da implantação do Estado Novo, em 1937, deixou de se subordinar ao Superior Tribunal Militar e passou a desfrutar de uma jurisdição especial autônoma. O TSN foi extinto em 1945.

Num primeiro momento – após o fim do conflito – de normalização do mercado internacional da borracha a economia da Amazônia contava com o prazo, ainda por vencer, de sustentação dos termos dos Acordos de Washington e esse prazo era apresentado pelo Governo Federal, enquanto elemento de estabilização regional, principalmente através das ações do BCB.

Aproximado o fim do prazo, a prática adotada pelo Estado, enquanto resposta as pressões regionais de manutenção da economia, foi a dilatação da sobrevida dos incentivos; essa situação é, repetidamente, veiculada pela imprensa, a exemplo da edição 14093 de 28 de março de 1946 do Jornal do Comércio intitulada “Prorrogados os Contratos de Financiamento do Banco da Borracha”; o texto da reportagem anuncia que

[...] O presidente da Associação Comercial do Pará recebeu um telegrama do interventor Otávio Meira [...] no qual sua excelência lhe comunica ter o coronel Firmo Dutra, presidente do Banco de Crédito da Borracha, informado haver determinado a prorrogação para quatro anos, de todos os contratos de financiamento de modo a ficar desafogada a situação dos seringalistas, congratulando-se com as classes produtoras por essa providência de alta significação para o vale amazônico (JORNAL DO COMÉRCIO, 1946, p. 4).

No mesmo ano, na edição 14102 de 7 de abril, o Jornal do Comércio traz destaque para longa fala do deputado Cosme Ferreira, na qual, vêm à tona as expectativas de reconhecimento do novo governo Dutra em relação à dedicação econômica exclusiva em que enveredara a região, por força dos acordos com os Estados Unidos e também crítica a atuação do BCB.

O governo brasileiro não subestima a imensa contribuição que levamos para a vitória das nações unidas, fornecendo borracha a preços meramente alimentares e, não raro, deficitários, sobretudo se consideramos que, no período agudo do esforço bélico, fomos despojados de todas as outras oportunidades de lucro, impedidos que estávamos de produzir e vender castanha, pau-rosa e outros generos. Só os rendimentos cessantes por força dêsse impedimento subiram a cerca de Cr\$ 300.000.000,00 [...].

O Banco da Borracha, cuja política foi, sob certos aspectos, agressiva e ditatorial, falhando em muitos dos seus propósitos, tem, agora, a melhor oportunidade de se reabilitar perante a opinião pública amazonense, evitando o colapso de nossa economia, toda ela, hoje mais do que

nunca apoiada na produção de borracha (JORNAL DO COMÉRCIO, 1946, p. 1).

A fala de Ferreira indica o estágio de fragilidade em que se encontrava a economia amazonense diante da prevista extinção dos termos acordados com os Estados Unidos, essa condição frágil era, pois, um dos saldos da Batalha da Borracha; tal situação vai ganhar novos contornos ainda em 1946, com a aprovação do artigo 199 da nova Constituição do país, promulgada no mês de setembro, marcando outra fase de atuação governamental na Amazônia. De acordo com o texto constitucional do referido artigo ficava determinado que:

Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.

Parágrafo único. Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal (BRASIL, 1946).

Com essa garantia determinada pela Constituição, a Amazônia passa a contar com a expectativa de investimentos públicos a longo prazo, o que possibilitava a alteração do arranjo de estabilidade de curto prazo, característico da fase da guerra, porém o artigo constante na nova Carta se manteve sem regulamentação até o ano de 1953.

Parte do processo político mais amplo que resultaria na criação do esperado Plano de Valorização Econômica da Amazônia e da respectiva Superintendência é resumido por Ianni (1971) ao enfatizar o caráter de liberalismo econômico que permeou o Governo Dutra (1946-1951) e a ação do planejamento regional no país e na Amazônia, pois ao tratar do Plano SALTE³⁴ enfatiza que:

³⁴ Plano econômico apresentado pelo presidente Eurico Dutra ao Congresso Nacional em 10 de maio de 1948. Foi aprovado, após dois anos de tramitação, pela Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950. A designação "SALTE" foi tirada das iniciais dos quatro principais problemas que o plano se propunha a resolver: saúde (s), alimentação (al), transporte (t) e energia (e). O Plano consubstanciava o programa a ser executado no período de 1949 a 1953, com o objetivo de proporcionar melhores condições de saúde, de alimentação, de transporte e de energia. Cada um desses setores mereceu minuciosa análise, sendo propostos programas específicos para cada um dos principais problemas diagnosticados. Era enfatizada, por outro lado, a necessidade

[...] não resultou de um diagnóstico objetivo – em termos de análise econômica – da realidade nacional. Não foi o resultado de uma interpretação de conjunto e interativa dos problemas econômicos e financeiros do País. No nível interpretativo, os governantes acomodaram-se às noções de estilo liberal difundidas e sustentadas pela União Democrática Nacional e alguns setores de outros partidos, além dos economistas Eugênio Gudín³⁵ e Octavio Gouvêia de Bulhões (IANNI, 1986). P. 104

Além de apresentar o contexto maior que pautou as ações do Governo Dutra, o autor detalha sobre a morosidade com que foi tratada a questão regional da Amazônia no período.

Costuma-se atribuir [a esse governo] a criação de órgãos de planejamento regional: a *Comissão do Vale do São Francisco* (CVSF) e a *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia* (SPVEA). Com isso procura-se demonstrar que esse governo não era totalmente indiferente ou contrário à planificação da política econômica estatal; e que o seu liberalismo econômico teria tido pouca duração [...] é necessário esclarecer o que de fato ocorreu. A Constituição de 1946 reservou 3% de renda tributária da União – durante vinte anos – para a execução do plano de valorização econômica da Amazônia (art. 199). [...] Note-se, entretanto, que a SPVEA somente foi constituída no período governamental seguinte [...] (IANNI, 1986). p. 105.

A perspectiva de Ianni em associação às dinâmicas políticas e institucionais ligadas a atividade planejadora, expostas nas análises anteriores conforma indício de que o intervalo entre 1947 e 1953 se caracterizou enquanto continuidade do caráter contingencial das ações governamentais.

de se resolver os problemas de cada setor em conjunto com as medidas tomadas nos demais setores abrangidos pelo plano.

³⁵ Eugênio Gudín, engenheiro, passou a partir da década de 30, passou a integrar importantes órgãos técnicos e consultivos de coordenação econômica criados pelo governo federal. Na década de 40, nos debates travados no interior dos órgãos técnicos do governo federal, Gudín apresentava-se como um crítico das medidas econômicas protecionistas e um defensor decidido da liberdade de atuação para o capital estrangeiro, da igualdade de tratamento dado a este e ao capital nacional, e da abolição das restrições à remessa de lucros para o exterior. Em 1943, participou do I Congresso Brasileiro de Economia; foi escolhido delegado brasileiro à Conferência Monetária Internacional, realizada em Bretton Woods (EUA), ponto de partida para a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Fonte: (FGV CPDOC, 2001).

Nesse intervalo, na Amazônia, foram reverberados os efeitos do período de guerra, do qual, o mais significativo, economicamente, foi o retorno a uma maior dependência do extrativismo, exclusivamente gomífero, sustentado por preço subsidiado num cenário inflacionário preocupante; essas questões são apontadas por Fonseca (1950).

[...] diante da impossibilidade de reduzir os preços da borracha ao nível que vigora no mercado internacional, e, portanto, da impraticabilidade de acompanhar, nas presentes circunstâncias, a concorrência estrangeira, convocou o poder executivo a Primeira Conferência Nacional da Borracha, realizada no Rio de Janeiro em meados de 1946, a fim de estudar os meios de fazer face à situação (FONSECA, 1950, p. 155).

Dessa conferência surgiram as bases e recomendações que conduziram à criação da Comissão Executiva de Defesa da Borracha – CEDB, a partir da promulgação da Lei n. 86 de 8 de setembro de 1947³⁶.

Quando da análise entre o texto da referida lei, que criou a Comissão, e a legislação anterior, por ela alterada, é perceptível a manutenção do arranjo de estabilidade econômica a curto prazo, anteriormente citado. A legislação alterada pela lei de 1947 datava de 1942, o Decreto-lei nº 4.841, de 17 de outubro, que dispunha sobre o financiamento a ser concedido pelo Banco de Crédito da Borracha S.A. para o desenvolvimento da produção gomífera. O texto de 1942 indicava que:

Art. 2º Fica assegurada, pelo prazo de 6 (seis) anos, a contar desta data, a continuidade da exploração dos seringais pelos seringalistas que exerceram sua atividade produtora regularmente até janeiro do corrente ano [...] (BRASIL, 1942).

Já a Lei n. 86, datada do quarto trimestre de 1947, passa a indicar que:

Art. 1º [...] “Fica prorrogada até 31 de dezembro de 1950, a continuidade da exploração dos seringais pelos seringalistas que exerceram suas atividades produtivas, regularmente até janeiro do corrente ano; a transferência, cessão ou venda de exploração do seringal, pelos seringalistas, sempre se operará com a prévia anuência

³⁶ A composição da CEDB e suas atribuições são apresentadas ao longo do texto.

expressa do Banco de Crédito da Borracha S.A.” (BRASIL, 1947).

Pouco mais de doze meses antes do término do prazo de seis anos estipulado pela lei de 1942, a nova legislação concedia um desafogo de aproximados vinte e quatro meses à economia da Amazônia, principalmente sobre a sustentação do preço do quilo da borracha pago pelo BCB, pois “que mantém [...] ao nível de 1944, isto é, em Cr\$18,00 até 1950, prorroga as atuais atribuições do Banco de Crédito da Amazônia S.A., como órgão financiador do produto [...]” (FONSECA, 1950, p. 155).

A continuidade das ações governamentais baseadas em subsídios de curta vigência, já identificada durante a Batalha da Borracha, passa para outra fase a partir de 1947 com a atuação da CEDB. Tal fase alcança 1950 quando foi sancionada pelo Presidente Gaspar Dutra a Lei n. 1.184, de 30 de agosto que trouxe modificações importantes relacionadas ao órgão de financiamento da economia regional, o Banco de Crédito da Borracha, transformado em Banco de Crédito da Amazônia e alterou as atribuições e a organização da CEDB; o texto da referida lei também faz menção sobre a importância da Comissão Parlamentar de Valorização da Amazônia³⁷ criada a partir do Artigo n. 199 da Constituição de 1946 no contexto dessas alterações; as análises a seguir se dedicam ao detalhamento do intervalo 1947-1950.

A articulação entre a Comissão (CEDB) e o conjunto de agentes políticos e econômicos, no qual, foi inserida é identificável na análise da ata da 1ª Sessão Ordinária da Comissão realizada em 27 de novembro de 1947 (Figura 24); o documento trata sobre duas discussões: regulamento interno e verba para manutenção dos serviços da secretaria da Comissão, cobrindo o último trimestre de 1947 e o ano de 1948. São apresentadas as três fontes de sustentação do

³⁷ Em 1947, foi criada a Comissão Parlamentar de Valorização da Amazônia, com a função de propor uma distribuição de recursos para a região. Além de orientar a aplicação dos recursos, essa comissão deveria fornecer as diretrizes para a criação de um órgão encarregado de superintender a elaboração e a execução de um plano de valorização econômica da Amazônia (FGV CPDOC, 2020).

órgão: 1) O Governo Federal na figura do BCB; 2) As indústrias de Artefatos de Borracha e 3) As Associações de Produtores.

M.F. - COMISSÃO EXECUTIVA DE DEFESA DA BORRACHA

1ª SESSÃO ORDINÁRIA

CASSIO FONSECA
Economista - CREP n.º 327

A-1/47 Hora: 16,00 - 17,30 Data: 27-11-47
(Quinta feira)

PRESENÇA:

MEMBROS: 1) Sr. Cássio Fonseca, Vice-Presidente
2) Dr. Hannibal Porto
3) Dr. Manoel Garcia Filho

Assuntos:

✓ 1) - Discussão do Regimento Interno da Secretaria
Resolução: Aprovado por unanimidade

✓ 2) - Discussão da verba prevista para manutenção dos serviços da Secretaria, no exercício de 1 948 e 1 947 (4º trimestre) . Proposta no total de Cr\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil cruzeiros), contribuindo o Banco de Crédito da Borracha S.A. com Cr\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil cruzeiros), as Indústrias de Artefatos de Borracha com Cr\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil cruzeiros), e as Associações de Produtores com Cr\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil cruzeiros) em 1 948, e participando essas entidades com importância correspondente, na mesma proporção, no 4º trimestre de 1 947, ou seja, a quota de Cr\$ 112.500,00 (cento e doze mil e quinhentos cruzeiros), cabendo a cada uma Cr\$ 37.500,00 (trinta e sete mil e quinhentos cruzeiros).

Resolução: Aprovado por unanimidade, ressalvando-se que a quota das Associações de Produtores fica dependente, em seu montante e forma de entrega, de confirmação e, consequentemente, o total da verba prevista, que poderá ser reajustado de acordo com a solução que tiver o assunto.

Ficou também resolvido que todas as despesas com a manutenção dos serviços da Comissão Executiva de Defesa da Borracha correrão, a partir de 1º de outubro de 1 947, por conta das verbas aprovadas.

O representante da Indústria de Artefatos de Borracha, Sr. Manoel Garcia Filho, fez entrega do cheque nº 7865, contra o Banco Paulista do Comércio S.A., da importância de Cr\$ 24.525,00 (vinte quatro mil quinhentos e vinte cinco cruzeiros), correspondente à quota do Sindicato das Indústrias de Artefatos de Borracha de São Paulo, devendo integralizar o restante de sua quota dentro em breve, após entendimentos com as demais indústrias representadas.

✓ 3) - Requisição de funcionários da Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, que se encontravam servindo na Secretaria da Comissão de Controle dos Acordos de Washington, para servir na Comissão Executiva de Defesa da Borracha, srs. Levy de Campos Moura, Dora da Cunha Braga, Ulysses Ribeiro de Castro Filho, Irene Angelina Taylor Saboya de Albuquerque, Gloria Cyrillo Bouças e Maria Helena Drude.

Figura 24: CEDB nasce financiada pelos produtores e industriais da borracha
Fonte: (COMISSÃO EXECUTIVA DE DEFESA DA BORRACHA, 1947).

A primeira reunião do órgão é encerrada sem que a quota já estabelecida – destinada à manutenção dos serviços da Comissão, cabida às Associações de

Produtores – fosse entregue. A essa lacuna financeira se juntou outra, o fato da remuneração dos membros da CEDB não ter sido estabelecida pelo texto da Lei n. 86.

A questão da fragilidade financeira da Comissão é associada à fala do Estado sobre a CEDB, representada no documento intitulado “A Economia da Borracha – Aspectos Internacionais e Defesa da Produção Brasileira”³⁸, de autoria de Cássio Fonseca, Vice-presidente da Comissão, publicado pela própria CEDB, à época, lotada no Ministério da Fazenda (Figura 25).

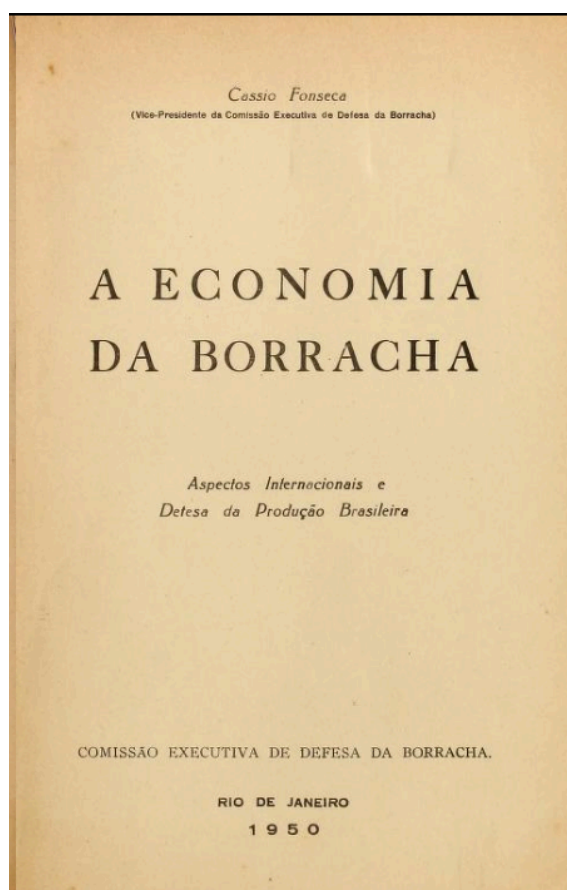


Figura 25: A ação planejadora e o debate público.
Fonte: (FONSECA, 1950).

O exame do conteúdo do documento é associado às publicações da imprensa amazonense veiculadas durante o recorte 1947-1950 revelando dinâmicas

³⁸ Na pesquisa a publicação, mesmo apresentando conteúdo e formato de livro, é interpretada enquanto fonte primária (documento) por ser o autor um agente público e o meio de origem da publicação um órgão do Estado.

políticas e econômicas regionais e nacionais, que, direta ou indiretamente, incidiram sobre a atuação da CEDB e conseqüentemente sobre a economia do Amazonas.

Essas dinâmicas são apresentadas ao longo das 49 publicações do Jornal do Comércio que foram analisadas, datando a primeira de 21 de novembro de 1947, quando a criação da Comissão é minimamente noticiada pelo periódico. Salienta-se que desse conjunto de publicações foram selecionadas e trazidas ao texto apenas as passagens consideradas mais expressivas.

Em abril de 1948 ocorreu em Manaus a Reunião Econômica da Borracha, da qual participaram representantes dos vários segmentos políticos e econômicos envolvidos com o setor gomífero, com destaque para Aníbal Porto e Manuel Garcia Filho³⁹, dentre eles estiveram presentes também representantes da CEDB (Figura 26).

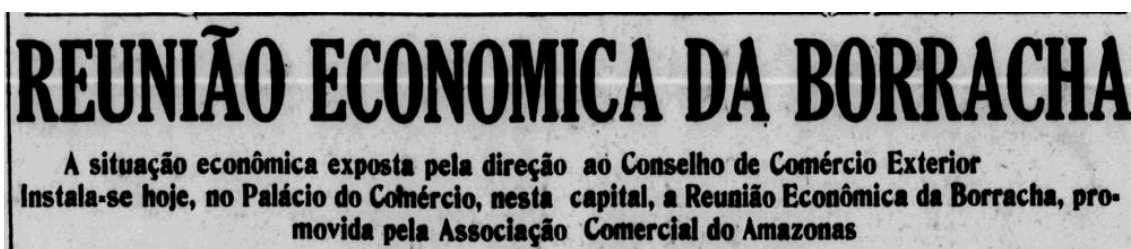


Figura 26: O Amazonas e os conflitos de interesse entre políticos
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948).

A grande quantidade de detalhes trazidos com a sequência de reportagens sobre o evento revelou importantes indícios a respeito da situação da CEDB e do BCB no contexto de pressão política apresentado durante encontro. O evento contou com ampla cobertura da imprensa, detalhada em páginas inteiras de explicações. O programa da Reunião se dividiu em quatro comissões designadas para o debate de temas específicos, sendo duas mais destacáveis:

³⁹ O primeiro era representante do Amazonas da classe produtores de borracha; o segundo era representante de São Paulo da indústria de artefatos de borracha.

1) Estudos de Propostas para a Nova Política da Borracha e do Esquema Cosme Ferreira⁴⁰ e 2) Estudo do Financiamento da Comissão Executiva de Defesa da Borracha.

A análise do texto da reportagem sobre o desenrolar das reuniões do grupo que tratava da CEDB revelou a movimentação do órgão desde sua criação até àquela data – um intervalo de aproximadamente seis meses; grande parte das discussões girou em torno da exposição por escrito de autoria de Cássio Fonseca Vice-Presidente da Comissão e autor da obra supracitada, que revelou um órgão ainda em fase de criação, sobre o qual se mantinham em aberto questões basilares, tais como: 1) O custeio dos trabalhos da Comissão Executiva de Defesa da Borracha, uma vez que a Lei n. 86, que a criara, não contemplava tal aspecto; 2) O valor com o qual contribuiria no custeio da Comissão a classe dos produtores, uma vez que já estavam firmadas as participações do BCB e da classe dos industriais, cada um contribuindo com a quantia de Cr\$150.000,00; 3) A remuneração dos componentes da Comissão, que ainda se mantinha indefinida.

O texto de Fonseca apresenta as decisões já encaminhadas pela CEDB no tocante à proteção do produto nacional, frente à concorrência estrangeira e:

[...] expõe o resumo dos trabalhos da Comissão Executiva de Defesa da Borracha, que contém a súmula dos pedidos de importação de artefatos de borracha, julgados pela Comissão durante o período de 11 de dezembro de 1947 a 29 de fevereiro de 1948:

Em dezembro de 1947:

- Concedidos	3.500.907,30
- Denegados	21.452.749,80

Em janeiro de 1948:

⁴⁰ Cosme Ferreira era em 1948, além de deputado, Diretor-Técnico da Associação Comercial do Amazonas e em março do mesmo ano havia publicado Novas Bases para a Política Econômica da Borracha, texto, no qual, expõe num Plano alternativo para a borracha e a necessidade de postura mais liberal por parte do governo frente as políticas adotadas pelo BCB, junto aos produtores regionais. A publicação recebeu junto à opinião pública o nome de Esquema Cosme Ferreira.

- Concedidos	5.592.785,00
- Denegados	13.246.453,30
Em fevereiro de 1948:	
- Concedidos	4.674.877,30
- Denegados	3.746.879,70

(JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 6).

A exposição dos números revela a ação de caráter protecionista da CEDB sobre a economia nacional e regional. Dentro desse contexto maior, chama atenção a emergência do debate regional sobre as ações governamentais representada pela realização da Reunião Econômica em Manaus, amplamente difundida para a opinião pública, o que se associa ao cenário político mais liberal estabelecido durante o governo Eurico Dutra.

Ao tratar das transformações da política econômica do país, sob a égide do Governo Dutra, Bastos (2004) enfatiza que:

A política econômica do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) [teve como] prioridade [...] um plano de estabilização inflacionária (limitação do gasto público, controle do crédito) apoiado em reformas liberais (abertura comercial e financeira) e estabilidade do câmbio [...]. O diagnóstico da inflação culpava heranças intervencionistas do Estado Novo, de maneira que controlar os preços exigia liberar mecanismos de mercado [...] (BASTOS, 2004, p. 99-135).

A publicidade é um importante mecanismo de mercado e os detalhes técnicos e políticos das discussões desenvolvidas nas comissões da Reunião passaram a ser acessíveis à opinião pública; essa situação configurou novidade quando comparada com o tratamento dado pelos agentes vinculados às ações governamentais, quando da ocorrência de críticas feitas em fases anteriores⁴¹; os movimentos relativos à ação do governo passaram a compor o debate público no Amazonas.

⁴¹ A exemplo da passagem em 1943 em que Valentim Bouças, Diretor-Executivo da Comissão dos Acordos de Washington, quando em defesa do BCB defende publicamente o envio de críticos do banco ao Tribunal de Segurança Nacional (TSN).

Partindo desse contexto inicial de maior diálogo entre agentes políticos e econômicos envolvidos nas ações governamentais, buscou-se averiguar os movimentos da Comissão no trânsito com os grupos econômicos da região; percebeu-se recorrente menção à CEDB feita pela Associação dos Seringalistas do Amazonas - ASA, através da veiculação na imprensa, das reuniões semanais da diretoria dessa associação. Entre 1948 e 1949 foram encontradas várias publicações do Jornal do Comércio, detalhando as ações da ASA em interação com a CEDB; essas publicações revelaram movimentos de grande importância para os produtores amazonenses, envolvendo a competência executiva do agente federal.

A exposição pública das reuniões da ASA relatava articulações de caráter político, a exemplo da edição 14731 de 24 de abril o Jornal do Comércio, que informa:

A Comissão Executiva de Defesa da Borracha tomou conhecimento das instruções baixadas pelo Ministério das Relações Exteriores aos consulados do Brasil no estrangeiro, para regulamentar o regime das licenças prévias para importação de artefatos de borracha. [...]

Com respeito a um ofício em que a Estrada de Ferro Araraquara solicitou reconsideração do parecer denegatório exarado em um pedido de licença para importação de mangueiras de borracha, foi mandado informar-se à interessada que a Comissão, com base em dados técnicos que permitem avaliar a qualidade das mangueiras nacionais, está habilitada a informar que o artigo é empregado pelas principais ferrovias do país, substituindo sem inconvenientes o similar de origem estrangeira (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 1).

O fragmento identifica a atuação da CEDB na defesa da indústria nacional de artefatos de borracha e, por conseguinte, dos produtores amazonenses. Também eram mencionadas movimentações de aspecto técnico, que revelam a aproximação entre as ações no âmbito do governo central e as entidades regionais de classe; esse diálogo é evidenciado em passagens como a publicação da edição 14827 de 15 de agosto de 1948, que detalha assuntos da sessão ordinária da ASA apontando que:

Destacaram-se os assuntos infra, relatados e discutidos na parte do expediente.

- Ofício do Presidente da Comissão Executiva de Defesa da Borracha, agradecendo a remessa feita pela entidade de uma cópia das recomendações da 2.^a Conferência Econômica da Borracha realizada em Manaus, de 31 de março a 3 de abril do ano em curso. Ainda da Comissão Executiva de Defesa da Borracha, um ofício solicitando documentário fotográfico, sobre as fases de extração e manufatura da borracha, para ser aproveitado na confecção do “Boletim Mensal de Informações” a ser editado brevemente pela referida Comissão (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 7).

Porém, enquanto o entrosamento entre a CEDB e os produtores de borracha do Amazonas era amplamente divulgado para a coletividade, constituindo assim o caráter de relevância de sua atuação, no âmbito político a Comissão de Defesa não dispunha de lastro que provesse o órgão de maiores perspectivas.

Numa ampla e crítica reportagem feita sobre o desempenho da Comissão Parlamentar da Valorização Econômica da Amazônia o periódico traz passagem que merece destaque, por posicionar a CEDB no cenário político (Figura 27). Na edição 14838 de 28 de agosto de 1948 o Jornal do Comércio afirma que o trabalho da Comissão Parlamentar está parado.



Figura 27: O centro da questão - a Comissão Parlamentar da Valorização Econômica
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 1).

Além da evidente crítica à atuação parlamentar, o texto da reportagem traz detalhes sobre uma sessão da referida Comissão (Parlamentar) ocorrida no Rio de Janeiro.

[...] o sr. Hugo Carneiro⁴² [Presidente da Comissão Parlamentar], lendo trabalho da Comissão Executiva de Defesa da Borracha, pergunta se há entrosamento entre a Comissão de Valorização e aquela Comissão [CEDB]. O sr. Leopoldo Péres⁴³ explica que essa Comissão [CEDB] é apenas para cumprimento do que dispõe a lei 86 (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 2).

A análise dos fragmentos citados conforma indício de pouca credibilidade da CEDB, enquanto instituto de promoção da economia amazônica. Além do descrédito, havia a questão da dependência; a atuação, tanto da CEDB, quanto do BCB, estava vinculada a apresentação de um plano, a cargo do parlamento. No caso da CEDB era uma dependência indireta, pois suas competências tangenciavam à questão de acesso a recursos; no caso do BCB, era uma dependência direta, pois, segundo texto de Lei n. 86

Art. 9º. O Governo Federal tomará tôdas as providências de acôrdo com a Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a fim de estabelecer o planejamento econômico da produção de borracha brasileira no sentido de que possa a borracha nacional ajustar-se gradativamente aos preços do mercado internacional.

Art. 10º. Para atender ao financiamento dos excedentes do consumo nacional da borracha, com a sustentação dos respectivos preços, o Governo solicitará, quando necessário, a atribuição dos competentes recursos financeiros, dentro do plano que fôr organizado pela Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia (BRASIL, 1947).

Como consequência dessa dependência, se eleva em 1949 a atenção dada aos debates políticos ocorridos em torno da Comissão Parlamentar, o quê se acentua na medida em que se aproximava o fim do prazo estipulado – dezembro de 1950 – para a manutenção do preço pago pela borracha e para a presença do BCB nos financiamentos, enquanto se avolumavam anualmente as apreensões sobre as condições da instituição de crédito para a compra dos excedentes de borracha.

⁴² Foi presidente da comissão parlamentar (FGV CPDOC, 2020).

⁴³ Deputado pelo Amazonas à Assembleia Nacional Constituinte, integrou a Comissão Permanente de Constituição e Justiça e a Comissão de Emendas à Constituição, além de ter presidido a Comissão de Valorização da Amazônia (FGV CPDOC, 2020).

A dependência conflituosa da CEDB e do BCB em relação ao andamento legal, que estava a cargo da Comissão Parlamentar, se desenvolveu em paralelo a conflitos inter-regionais e intraregionais emergidos no conjunto dos pontos debatidos na Reunião Econômica da Borracha, a exemplo da recorrente menção à proposta do deputado Cosme Ferreira Filho, intitulada Esquema Cosme Ferreira.

Essa recorrência conduziu à investigação sobre o referido esquema, revelando tratar-se da defesa de um Plano (Figura 28) a incidir, principalmente, sobre a estrutura do BCB, a partir da alegada insuficiência da Lei n. 86 de 1947, criadora da CEDB, enquanto base para uma real promoção da economia regional.

O detalhamento do Esquema de Cosme Ferreira é relevante em função também do documento mencionar vários problemas regionais, anteriormente existentes, e contemporâneos ao cenário de 1948. O deputado Ferreira apresenta no documento aspectos diversos: críticas a legislação surgida com a Lei n. 86; estatísticas sobre a produção de borracha até o ano de 1947 e projeções para o triênio (1948-1950).

Ao criticar o esforço econômico e político do BCB e dos demais agentes públicos envolvidos na compra do excedente de borracha, Ferreira afirma

[mesmo que] consigam obter os recursos indispensáveis ao Banco, não valerá essa ajuda senão por um desapêto momentâneo. Essa casa de crédito onerar-se-á com a compra dos excedentes imediatos – 8 a 9 mil toneladas, não poderá dispôr desses estoques dentro do país, pagará juros [...] e terá despesas com sua guarda, seguro e manutenção. Continuará sem recursos para responder pelo pagamento total da borracha que é obrigada a comprar.

Enquanto isso, outros excedentes virão, [...] somente a borracha constitui, neste momento, fonte de exploração segura, habitual e lucrativa, uma vez que os demais produtos, sem garantias de preços internos, sem mercados francos no exterior, continuarão relegados a uma afastada segunda plana. Reproduzir-se-á, pelo dito, nesses anos subsequentes, o mesmo episódio dramático que estamos vivendo (FILHO, 1948, s/p).

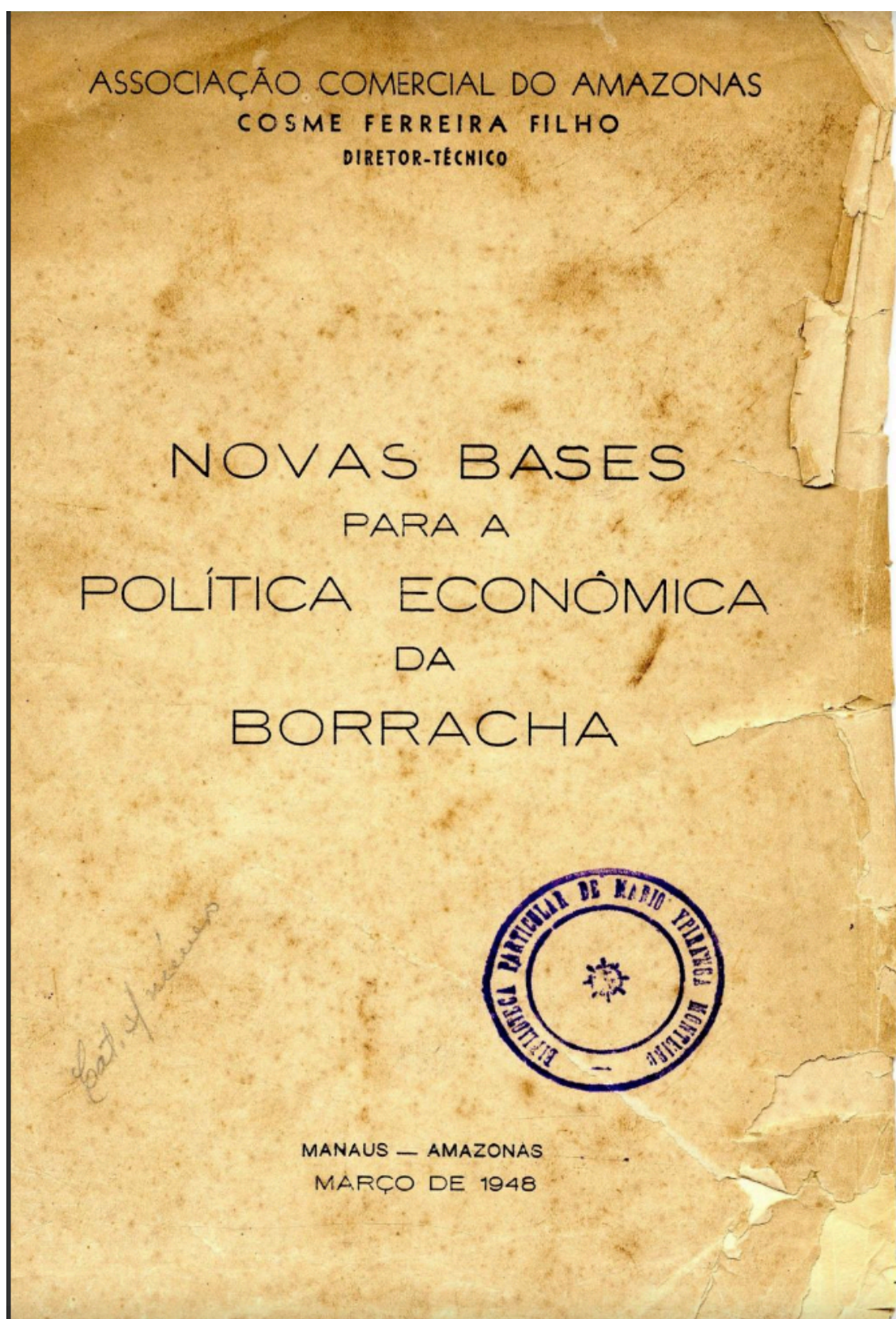


Figura 28: Esquema Cosme Ferreira: busca por um maior protagonismo das lideranças regionais
Fonte: (FILHO, 1946).

O fragmento traz dois pontos importantes: o primeiro diz respeito a permanência do caráter artificial e emergencial das manobras econômicas feitas, para manter a indústria extrativista amazônica; o segundo reitera uma das consequências da Batalha da Borracha, qual seja, o abandono das demais atividades agrícolas e comerciais que tiveram como consequência o aumento exorbitante de preços dos víveres.

A escalada inflacionária no Amazonas encontra referência na tabela apresentada pelo Jornal do Comércio na edição 14712 de 02 de abril de 1948, como parte componente da extensa cobertura dada à Reunião Econômica da Borracha, retratando o encarecimento de itens básicos de consumo (Figura 29).

	1942	1945	1948	Aum. médio
Açúcar Cr\$	110,00	160,00	230,00	
Arroz	115,00	160,00	220,00	
Banha	540,00	720,00	1.600,00	
Café	230,00	270,00	390,00	
Cartuchos	400,00	1.300,00	1.800,00	
Espingardas	250,00	500,00	650,00	
Farinha	33,00	50,00	60,00	
Fosforos	260,00	350,00	420,00	
Feijão	1,80	3,50	7,00	
Leite	140,00	210,00	245,00	
Manteiga	14,00	28,00	38,00	
Sabão	135,00	175,00	330,00	
Querozene	90,00	98,00	130,00	
Trigo	70,00	120,00	380,00	
Total	Cr\$ 2.388,80	4.144,50	6.500,00	172%

Figura 29: Aumento do custo de vida no Amazonas
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948).

As críticas feitas por Cosme Ferreira à Lei n. 86 são associadas ao fato dessa legislação ter se amparado num arranjo de normas e práticas oriundos da Batalha da Borracha.

Não deveríamos, entretanto, ter ido buscar o ponto de articulação desse movimento assistencial consubstanciado na Lei 86, aos limites de preços e às regras operacionais

traçadas ou fixadas, pela extinta Comissão dos Acôrdos de Washington, através do Banco de Crédito da Borracha. Isto porque não presidiu à criação desse Banco o propósito de assistir ou de valorizar a borracha (FILHO, 1948, s/p).

Ao tratar do aspecto do preço e custo da produção, Ferreira afirma que:

[...] ao se fixar o preço [...] de Cr\$ 18,00, para o quilograma da borracha [...] não se levou a efeito nenhuma investigação no que tange aos custos atuais de produção, tendo-se em vista [...] o pleno restabelecimento do fluxo de mercadorias de consumo e [...] o franco reinício de outras atividades florestais, que a guerra havia impedido [...] (FILHO, 1948, s/p).

A determinação do preço da borracha estipulado em tempos de guerra se desatualizara em relação às mudanças na economia mundial e nacional. A fala de Ferreira também indicia sobre a dinâmica conflituosa existente entre a atuação do Estado, a partir do Governo Federal, e a percepção de parte dos agentes políticos regionais, pois, durante a Reunião Econômica ficou clara a intenção de alguns dos representantes da comissão de não se debruçarem sobre o esquema de Cosme Ferreira, episódio que, na edição 14712 de 2 de abril de 1948, o Jornal do Comércio detalhou.

O Sr. Eugenio Soares [...] foi de opinião que em vez de se estudar o esquema Cosme Ferreira Filho, se organizasse contribuições para serem enviadas à Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia [...]. José Lindoso, com a palavra [...] colocando em relevo a alta responsabilidade da Conferência, fez ver aos convencionais que a eles cabia a tarefa de traçar os próprios caminhos da Amazônia [...]. Necessário se fazia que o esquema Cosme Ferreira Filho fosse estudado minuciosamente [...]. o Dr. Aristides Rocha [...] lamentou que desejassem os convencionais ficasse a Conferência adstrita, única e exclusivamente, a um simples apelo ao Presidente da República e aos órgãos competentes. Requereu aos presentes um apurado exame do esquema Cosme Ferreira Filho (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, n.p).

Em meio a discordâncias entre o exame de uma proposta regional de promoção econômica surge outro ponto diretamente ligado a atuação da CEDB – além das dificuldades do BCB anteriormente citadas – qual seja: a importância da Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia.

A CEDB estava vinculada à proposta da Valorização Econômica – através da própria Lei n. 86 que a criou, elencando entre suas competências o controle sobre os estoques de borracha, de acordo com o texto legal, que assim especificava:

Art. 6º - À Comissão Executiva de Defesa da Borracha [...] compete:

a) assegurar, por intermédio do Banco de Crédito da Borracha S.A., a manutenção de estoques de borracha nos centros industriais, em qualidades e quantidades suficientes para garantir o pleno funcionamento dos estabelecimentos manufatureiros (BRASIL, 1947).

Estando o Banco em difícil situação financeira, as condições de exercício das competências da Comissão eram indiretamente afetadas; as movimentações da Comissão Parlamentar, do BCB e da CEDB compõem os principais elementos do debate público veiculado pela imprensa amazonense entre 1948 e 1949. Uma questão central demandava a atuação da tríade de agentes: o problema dos excedentes de borracha. Na edição 14759 de 27 de maio de 1948 o Jornal do Comércio informa (Figura 30).

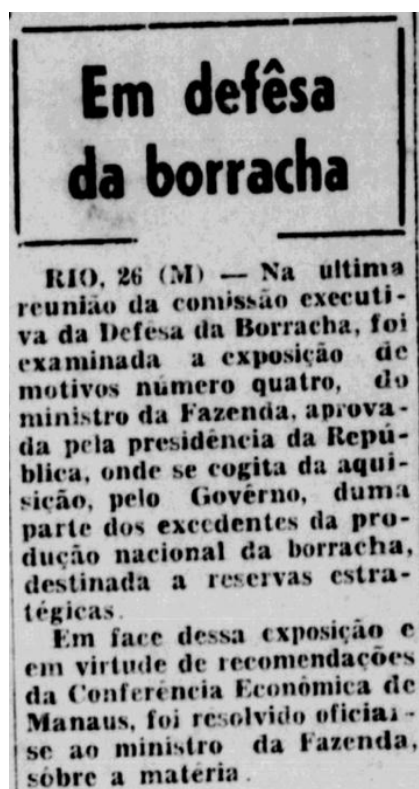


Figura 30: Superprodução de borracha vista como problema
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948).

A questão do que fazer para assegurar a compra de excedentes garantida pela Lei n. 86, criadora da CEDB, é associada pela imprensa aos movimentos da Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia. Na mesma edição do jornal um texto intitulado “Nova Batalha da Amazônia” sintetiza o imbróglio.

Após intermédio de longas discussões que tomaram ano e meio de perguntas e respostas, eis que se abre nova brecha na Batalha da Amazônia. [...]. Saibam todos o que tem sido a Comissão Parlamentar de Valorização. Mas, seja como fôr, a Comissão resolveu apresentar um projeto de amplas proporções burocráticas para salvar a Amazônia. O projeto, exatamente em dias em que o Presidente da República baixa instruções proibindo empregos, é uma árvore de empregos. Vai pra lá, vai pra cá, até que o Ministro da Fazenda remete uma exposição ao Presidente, dando forma prática a aplicação dos famosos três por cento [para serem investidos na Amazônia, pela União durante vinte anos]. Correm os parlamentares da Comissão ao Catete. O Presidente lava as mãos. O Projeto anterior volta ao Plenário. O deputado Coarici Nunes, apavorado com tantos empregos, empurra um substitutivo. E o projeto para de novo, enquanto as bancadas da Amazônia se dividem. E o tempo vai passando, vai passando para a Amazônia [...]

Enquanto discutem os deputados, os senadores aguardam os acontecimentos. Aguardam porque segundos informes colhidos [...] não aplaudem as atitudes da Comissão desde o ano passado. O senador Barata⁴⁴ bate-se pela renovação dos membros [...]. O senador não esconde o seu desapontamento. Quer a aplicação constitucional assegurando que, sem o plano legal, o Governo da República não entregará dinheiro algum para a imensa região sacrificada [...].

Dois anos, um projeto, um substitutivo [...] e os deputados não se entendem. Enquanto o Plano Salte procura distribuir os três por cento por outros serviços, outras regiões, até mesmo pelo Paraná [...]. Incontestavelmente, a Comissão da Valorização da Amazônia transformou-se num DASP confuso [...] (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 1).

⁴⁴ Joaquim de Magalhães Cardoso Barata, Senador pelo Pará, participou da Assembleia Constituinte em 1946.

A não aprovação de um Plano de Valorização Econômica que especificasse sobre a aplicação dos três por cento da renda tributária da União, previstos em 1946, e a inexistência de recursos do BCB para a compra dos excedentes de produção se apresentavam, então, como pontos de dificuldade para a efetivação da Comissão.

Outro ponto importante e também associado a atuação da CEDB é a aspiração econômica do Estado do Amazonas de desenvolvimento da atividade industrial, porém, três anos após a criação da Comissão a distribuição geográfica da indústria brasileira de artefatos de borracha (Figura 31) revela que este problema ainda persistia, mesmo sendo o Amazonas um dos maiores produtores nacionais da hévea.

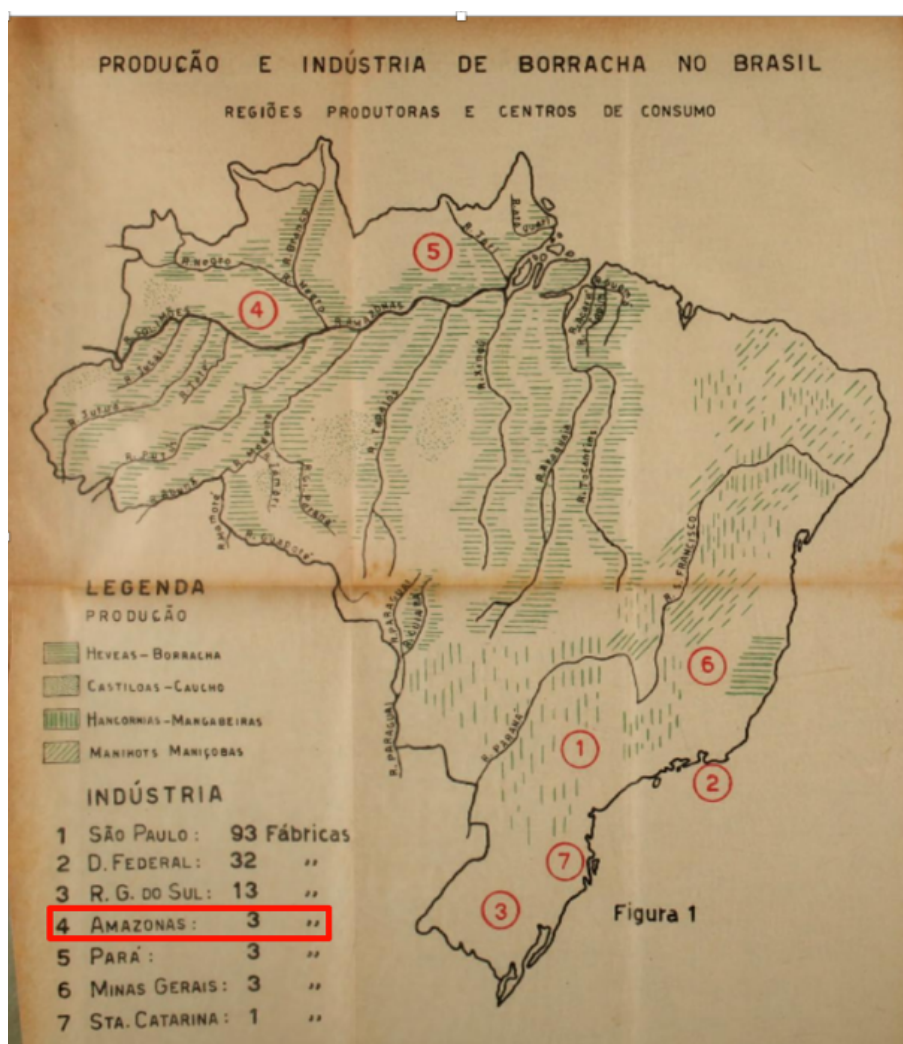


Figura 31: 1950 num total de 148 fábricas, apenas 2% estão instaladas no Amazonas
Fonte: (FONSECA, 1950).

A localização da indústria voltada à borracha era influenciada pela CEDB e pelo BCB, como exposto no texto da lei de criação dos dois órgãos, pois, dentro do elenco de competências da Comissão, explicitadas no Artigo 6º do texto legal, destaca-se:

e) opinar sobre a conveniência da instalação de novas fábricas de artefatos de borracha que pretendam estabelecer-se no país utilizando os favores já previstos em lei, ficando o Banco de Crédito da Borracha S.A. autorizado a incentivar a implantação e o desenvolvimento da indústria manufatureira de artefatos de borracha da Amazônia (BRASIL, 1947, n.p).

Os fragmentos trazidos enfatizam indício de relação entre o que fora previsto pela Lei n. 86 de 1947, sobre os encaminhamentos para a manufatura da borracha no Brasil, e a pífia posição da Amazônia e do Amazonas na composição, em 1950, do setor industrial brasileiro dedicado a transformação da borracha.

A CEDB deveria assegurar estoques nos centros industriais e o mapa revela onde se concentravam mais de 86% do total de estabelecimentos voltados a manufatura do produto (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). Os Estados da região amazônica (Amazonas e Pará) permaneceram na condição de fornecedores da matéria-prima; a borracha era da Amazônia, mas a indústria do setor não se constituiu na Amazônia.

O argumento é ratificado pelos debates ocorridos entre representantes dos agentes públicos, produtores e manufatureiros ligados à economia da borracha, reunidos em fins de 1949 no Rio de Janeiro, durante outro evento político importante. Na edição 15227 de 10 de dezembro de 1949 o Jornal do Comércio (Figura 32) foi publicada reportagem sobre reunião ocorrida no Ministério da Fazenda, na capital do país; no encontro ficou evidente o isolamento do Amazonas em função da crítica feita pelos representantes do Estado, sobre as condições econômicas impostas pela Lei n. 86, frente a defesa dessa mesma legislação feita por outros representantes políticos da região e de outras regiões.

Cindida a delegação da Amazônia, no Rio

Não foi possível obter união de vistas na mesa-redonda

Figura 32: O Amazonas isolado da Amazônia
 Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 1)

A reunião foi composta pela participação de várias representações de classe: 1) Representantes do Amazonas, principalmente da Associação Comercial do Amazonas - ACA, com destaque para Jaime Araújo, presidente da Associação e Cosme Ferreira, deputado pelo Amazonas e Diretor-técnico da ACA; Aníbal Porto representante dos produtores do Amazonas; 2) Representante do Pará, Afonso Ramos presidente da Associação Comercial do Pará - ACP; 3) Representante das indústrias de São Paulo, Garcia filho; 4) Representante da CEDB, Cássio Fonseca, Vice-Presidente da Comissão; 5) Representante do BCB, Otávio Meira, presidente do Banco; 6) Representante da Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia - CPVEA, Hugo Carneiro, então presidente dos trabalhos parlamentares.

O cerne do encontro foi a proposta do Amazonas para a diminuição progressiva do monopólio do BCB sobre a compra da borracha, com o intuito de que exportadores e compradores do produto se preparassem, gradualmente, para o cenário posterior a dezembro de 1950, quando, segundo a Lei n. 86, se extinguiria a referida exclusividade do Banco, e, a contrária reação de todos os demais segmentos presentes. É importante destacar que a reivindicação amazonense se ancorava no texto da referida Lei de 1947, que no Artigo 6º definia as competências da CEDB.

g) propor ao Poder Executivo, no caso de ser verificada antes de esgotar-se o prazo fixado no art. 4º desta Lei, a conveniência de ser restabelecido o regime da liberdade das operações finais de compra e venda da borracha, as providências para êsse fim necessárias (BRASIL, 1947).

O texto do jornal revela, além desse ponto central, um quadro de dinâmicas regionais permeadas por forças políticas, que remetem à manutenção dos problemas econômicos do Amazonas, mesmo após a criação da CEDB, a qual,

inclusive, no encontro atua como mero ente intermediador entre o governo central e as demandas regionais.

O protagonismo maior nos debates se estabeleceu a partir da resistência amazonense em não deixar de por em pauta pontos referentes a economia da borracha, já recorrentes nas preocupações dos agentes políticos e classes produtoras do Amazonas, verbalizados por Jaime Araújo, que em sua fala

[...] procurou imputar ao Banco a responsabilidade [em função dos atrasos nos pagamentos] de desestimular a produção [...] [e] que poderia parecer estranho que, tão pouco tempo depois, de realizada a Conferência da Borracha, já se estivesse procurando modificar as suas decisões. Adiantou que isso se justificaria se fosse considerado, entretanto, o fato de a Associação Comercial do Amazonas ter, naquele conclave, apresentado várias teses sobre pontos capitais que, a pedido de numerosos congressistas, haviam sido retiradas para apresentação mais oportuna (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 1).

Os pontos capitais aos quais se referia Araújo foram apresentados ao longo dos debates, levantando questões que extrapolavam a esfera regional.

Sobre o desestímulo causado pelo BCB o representante amazonense afirma que a “falta de numerário na agência do Banco em Manaus [vem] causando transtornos e apreensões” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 1).

A posição do representante amazonense provocou reação de Garcia Filho, representante da indústria de São Paulo, que se pronunciou expondo o conflito de interesses entre produtores e industriais. Garcia Filho indicou que

[...] a faculdade do Banco entrar em outras atividades, não deveria aparecer como principal motivo para que deixe de ter o monopólio [...] manifestando-se [também] contrário a que o Brasil exporte um só quilo de borracha. [...] [informa que] a indústria nacional consumiu este ano 22.500 toneladas de borracha e deverá consumir no ano próximo 30.000 (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 1).

O posicionamento de Garcia Filho – de defesa da ampliação das atribuições do Banco e manutenção do monopólio do BCB sobre a borracha produzida na Amazônia – se apoiava em duas situações que, diretamente, se vinculam à insatisfação amazonense: 1) O aumento dos investimentos do BCB em setores

diferentes do extrativismo e; 2) A manutenção do monopólio do Banco na compra da borracha produzida pelo Amazonas.

1) O fato inicial gerador da primeira insatisfação ocorreu em 1946, através do Decreto-lei nº 9.720, de 3 de setembro, com o qual, o BCB teve suas atribuições alteradas, pois

[...] O art. 7º do Decreto-lei nº 5.185, de 12 de janeiro de 1943, que modificou a redação do mesmo artigo do Decreto-lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º O Banco de Crédito da Borracha S.A. poderá operar em todos os ramos de atividades bancárias no território nacional e prestará, além disso, assistência financeira aos produtores e a pessoas físicas ou jurídicas que se dedicarem à extração e comércio de borracha e quaisquer outros produtos nativos, bem como incentivará o desenvolvimento de qualquer ramo da indústria de artefatos de borracha, no país, em bases que serão definidas em seus estatutos e regulamento interno, especialmente para:

I - abastecimento dos seringais, castanhais e propriedades outras onde existam produtos nativos;

II - aquisição de maquinismos, utensílios e material necessário à colheita, beneficiamento e guarda desses produtos;

III - plantio e cultura sistemática da "hevea brasiliensis" e de outros produtos nativos por processos científicos, de acordo com a técnica moderna;

IV - desenvolvimento dos meios de transporte entre as regiões produtoras e consumidoras;

V - saneamento e colonização das melhores zonas produtoras de borracha e outros produtos nativos;

VI - organização de cooperativas de seringueiros, seringalistas e outros extratores de produtos naturais; [...] (BRASIL, 1946).

A redação anterior do referido artigo era assim apresentada:

Art. 7º O Banco de Crédito da Borracha S.A. prestará, por meio de empréstimos, assistência financeira aos produtores e a pessoas e firmas dos Estados produtores diretamente interessados na extração, comércio e beneficiamento da borracha, em bases que serão definidas em seus Estatutos e Regulamento Interno, especialmente para:

- a) aviamentos destinados aos seringais; aquisição de maquinismos utensílios e material necessário à colheita, beneficiamento e guarda da borracha;
- b) plantio e cultura sistemática de hevea, por processos racionais, de acordo com a técnica moderna;
- c) desenvolvimento dos meios de transporte entre os centros produtores e as praças de Belém e Manaus;
- d) saneamento e colonização das melhores zonas produtoras de borracha expressamente para nelas serem plantados e cultivados seringais de espécies de hevea de maior resistência e rendimento, indicadas pelo Instituto Agrônômica do Norte;
- e) organização de cooperativa de seringueiras e pequenos seringalistas [...] (BRASIL, 1943).

Claramente a mudança na redação amplia as possibilidades de atuação do BCB para além das franjas geográficas amazônicas e, principalmente, de seu enfoque, de início direcionado ao socorro das elites extrativistas dos dois Estados, Pará a Amazonas, destacado nas alíneas (C e E), beneficiando o setor industrial da borracha, ao qual, Garcia representava.

Os frutos dessa mudança – antes mesmo da reunião ocorrida no Ministério da Fazenda, no Rio de Janeiro em 1949 – provocaram reação no Amazonas, primeiramente positiva, noticiada pelo Jornal do Comércio na edição 14377 de 2 de março de 1947 (Figura 33), quando foi publicada ampla reportagem em defesa do BCB.



Figura 33: BCB reformado é inicialmente aplaudido em Manaus
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1947).

Na reportagem as alterações legais ocorridas nas atribuições do Banco eram apresentadas enquanto ampliação das perspectivas do desenvolvimento

regional, via órgão de crédito do Governo central, pois na fala de Firmo Dutra, presidente do BCB:

Já não se pode encarar a economia do Vale Amazônico como enfeixada exclusivamente da borracha. E' possível que a borracha ainda seja o eixo em tórno do qual girem todas as outras atividades. Entretanto, ela sozinha não poderá exclusivamente constituir a única preocupação do Brasil. As questões econômicas, na Amazônia, entrosadas de tal maneira, que os novos produtos extremamente valorizados não podem deixar de ser considerados, quando tivermos que estruturar a vida econômica daquela região. Defender e amparar exclusivamente a borracha não será finalidade nem do Banco de Crédito da Borracha nem mesmo do Govêrno Federal. Sua grande aspiração é desenvolver, paralelamente, todas as outras atividades que possam fortalecer, de uma maneira ou de outra, a extração da borracha, enquanto nos encontramos nêste período de transição, que espero não chegue a uma geração, já que durante três gerações assim tem sido (JORNAL DO COMÉRCIO, 1947, p. 1).

O fragmento ilustra que a reorientação do BCB não tira das preocupações a questão do extrativismo gomífero, mas amplia o conjunto de culturas a serem contempladas pela promoção econômica, colocando a região como uma preocupação nacional; além desse ponto, chama atenção na fala de Dutra, a estruturação da economia regional ser – em 1947 – um projeto ainda por ser iniciado.

É destacável também que na mesma reportagem e, imediatamente, após à fala do Presidente do BCB, o periódico aponte com entusiasmo a compra por parte do Brasil do conjunto de estruturas físicas resultantes do que fora a empreitada de empresa de Henry Ford na Amazônia entre 1927 e 1945⁴⁵ (Figura 34).

⁴⁵ Uma detalhada análise do que foi a empreitada do industrial americano na Amazônia é apresentada por Greg Gandin na obra *Fordlândia: ascensão e queda da cidade esquecida de Henry Ford na selva*.

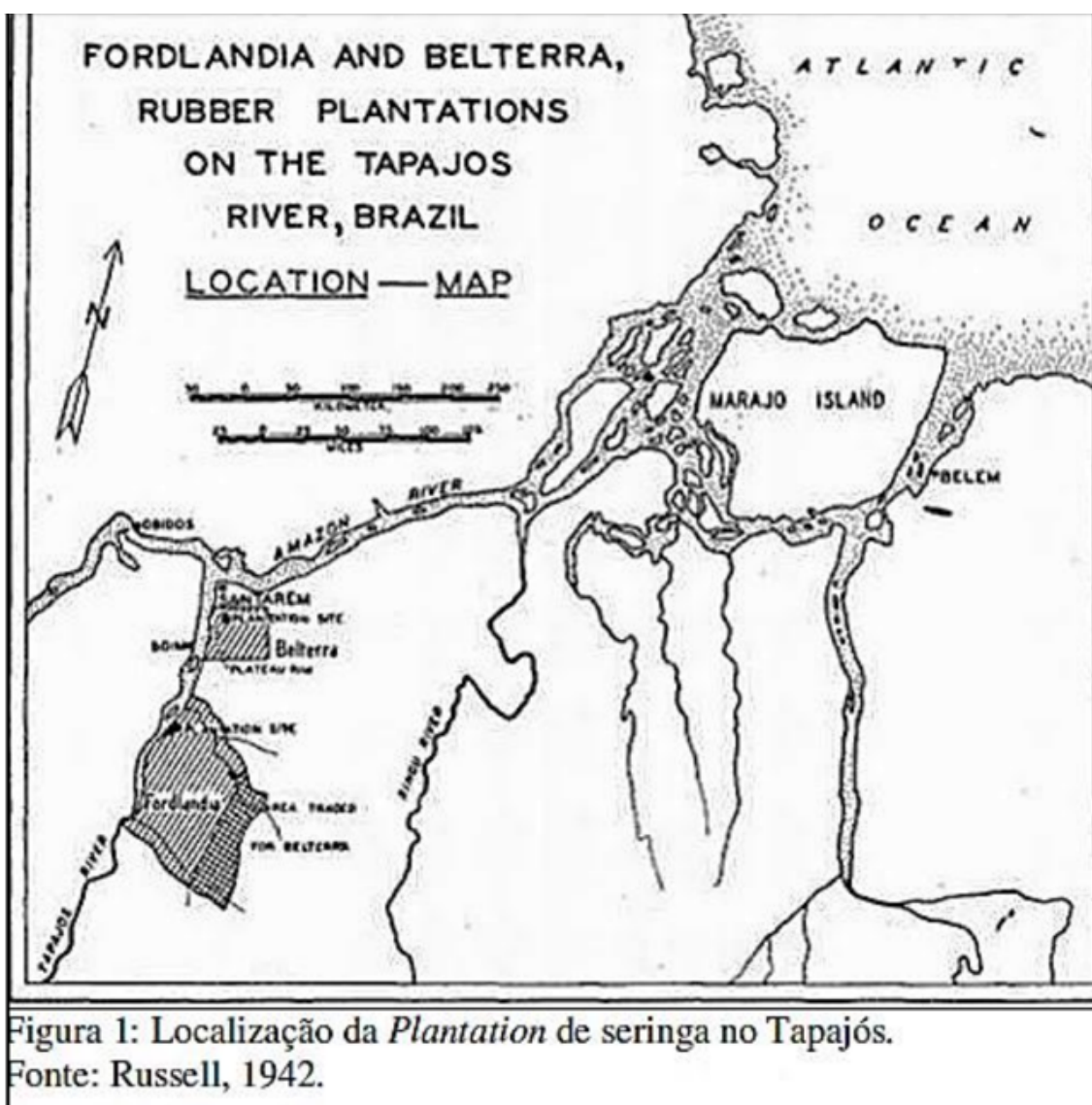


Figura 34: A Ford impactou mais diretamente o Pará
 Fonte: (PEREIRA, 2016).

A negociação do governo brasileiro é detalhada na reportagem e apresentada como um excelente negócio.

O Sr. Presidente da República, por decreto-lei número 8440, de 24 de dezembro de 1945, estabeleceu normas para aquisição pelo Banco de Crédito da borracha do acervo das concessões de Belterra e Fordlândia [...] pertencentes à Companhia Ford Industrial do Brasil.

A aquisição foi tornada efetiva a 28 de Dezembro do mesmo ano, pelo preço ajustado de Cr\$ 5.000.000,00.

[...]

Na primeira reunião plenária da Conferência Nacional da Borracha, a 27 de julho de 1946, o dr. Firmo Dutra disse:

[...] teremos criado em Belterra, na Fordlândia, talvez a maior e mais completa escola de agricultores tropicais do mundo, tendo uma espécie de infra estrutura constituída já por alguns milhões de seringueiras e tendo uma zona fértil em que o saneamento é relativamente fácil (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 1).

A experiência da Companhia Ford Industrial do Brasil na Amazônia teve maior impacto econômico no Estado do Pará, o que corrobora – também – para a insatisfação amazonense demonstrada em debate político surgido em 1948, anos depois de encerrada a presença americana na região. Além da questão da aquisição feita pelo Governo Federal, os investimentos feitos pelo BCB em Fordlândia e Belterra (Figura 35) foram motivos de divulgação por parte da imprensa amazonense.



Figura 35: Auxílio à Borracha paraense
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948)

Num segundo momento esses investimentos do Banco são considerados negativos para o Amazonas e contribuem para a crítica exposta pelo deputado

Francisco Pereira da Silva⁴⁶ em telegrama enviado ao Governador do Estado e publicado, pelo mesmo periódico, na edição 14829 em 18 de agosto de 1948, sob o título “Fomento da Produção Agrícola no Amazonas”.

Minha emenda propiciando ao nosso Estado a verba de cinco milhões de cruzeiros retirados da verba global de Belterra podia ser aprovada hoje, se não fosse a interferência do deputado paraense Agostinho Monteiro que, esquecido de já ter sido votada, há três dias uma emenda a favor do seu Estado, sem prévia audiência da Comissão do Plano de Valorização da Amazônia, usou de todos os recursos de sua sofística, para conseguir que a emenda fosse remetida, como proposição à referida Comissão. A providência implica ser nossa terra, ainda uma vez, prejudicada, pois a verba da Valorização foi inteiramente devastada, restando a migalha de seis milhões de cruzeiros para serem distribuídos entre cinco Estados e quatro Territórios (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 2).

Não obstante a fala do parlamentar amazonense esclarecer sobre a insatisfação com o destino dado à verba e expor a rivalidade entre o Amazonas e o Pará, a crítica sobre o vínculo financeiro estabelecido entre o BCB e as concessões americanas, também encontra eco no Estado vizinho e rival, por ser considerada um desvio do Banco de suas atribuições de origem.

Na edição 14715 de 6 de abril de 1948 o Jornal do Comércio traz reportagem intitulada “À margem da Reunião Econômica da Borracha”, na qual, apresenta entrevista feita com Custódio de Araújo Costa⁴⁷, representante do Pará durante o encontro. Dentre os muitos pontos citados, tem destaque a visão de Costa sobre o vínculo entre o BCB e as concessões adquiridas da empresa americana, tema debatido durante a Reunião.

[Pergunta:] - E sobre a recomendação ao governo da República, a fim de que seja o BCB exonerado da participação do financiamento e na administração de órgãos como [...] Plantações Ford, Belterra, etc?

[Resposta:] - Seria, de fato muito interessante para a vida econômica do Banco especializado em borracha, a sua exoneração da responsabilidade que lhe tem sido atribuída de

⁴⁶ Político representante do Estado do Amazonas com extensa atuação e influência regionais; o texto de tese se debruça mais sobre seu papel nos capítulos seguintes.

⁴⁷ Exponente político paraense, participante do encontro com ampla expressão regional.

financiador de órgãos cujas despesas deviam ocorrer pelos respectivos ministérios (JORNAL DO COMÉRCIO, 1948, p. 1).

A essa situação de rivalidade intrarregional e incompatibilidade de posicionamentos políticos entre o Amazonas e o Governo Central é acrescentada outra – de caráter inter-regional – provocadora do debate de 1949 ocorrido no Rio de Janeiro, entre o representante amazonense, Jaime Araújo e o paulista, Garcia Filho: a manufatura da borracha.

2) O segundo ponto trazido por Garcia Filho – manutenção do monopólio – se lastreava no peso já constituído pela indústria de artefatos de borracha (Figura 36) e no decorrente crescimento do consumo do produto por parte da indústria nacional (Figura 37).

QUADRO 48

RESUMO DO CENSO DA INDÚSTRIA DE ARTEFATOS DE BORRACHA, 1948

N.º de fábricas (1)	71									
Capital social, em 31-12-1948	Cr\$ 417.762.700,00									
Investimentos em 31-12-1948	Cr\$ 1.736.209.636,90									
Impostos pagos	Cr\$ 128.630.802,30									
Mão-de-obra	<table style="border: none;"> <tr> <td style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">{</td> <td>Número de empregados e operários</td> <td style="text-align: right;">N.º 10.553</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 2em; vertical-align: middle;"> </td> <td>Salários e vencimentos ..</td> <td style="text-align: right;">Cr\$ 188.488.598,60</td> </tr> </table>	{	Número de empregados e operários	N.º 10.553		Salários e vencimentos ..	Cr\$ 188.488.598,60			
{	Número de empregados e operários	N.º 10.553								
	Salários e vencimentos ..	Cr\$ 188.488.598,60								
Potência ..	HP 53.905									
Consumo de matérias-primas	<table style="border: none;"> <tr> <td style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">{</td> <td>Borrachas, resinas sintéticas e plásticos</td> <td style="text-align: right;">Cr\$ 396.408.545,80</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 2em; vertical-align: middle;"> </td> <td>Produtos Químicos</td> <td style="text-align: right;">Cr\$ 77.399.124,10</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 2em; vertical-align: middle;"> </td> <td>Outras matérias-primas ..</td> <td style="text-align: right;">Cr\$ 287.936.401,70</td> </tr> </table>	{	Borrachas, resinas sintéticas e plásticos	Cr\$ 396.408.545,80		Produtos Químicos	Cr\$ 77.399.124,10		Outras matérias-primas ..	Cr\$ 287.936.401,70
{	Borrachas, resinas sintéticas e plásticos	Cr\$ 396.408.545,80								
	Produtos Químicos	Cr\$ 77.399.124,10								
	Outras matérias-primas ..	Cr\$ 287.936.401,70								
Consumo de combustíveis e energia elétrica ..	Cr\$ 30.132.609,00									
Valor das vendas (2)	Cr\$ 1.331.478.927,60									

(1) — Deixaram de prestar informações 38 fábricas inquiridas.
(2) — Valor total declarado por 71 fábricas.

Figura 36: A indústria de Artefatos de Borracha cresce no Brasil
Fonte: (FONSECA, 1950).

QUADRO 49 AUMENTO DO CONSUMO DE BORRACHA NOVA NO BRASIL, 1940-1952 (1.000 kg)						
ANO	Produção (Pêso bruto)	CONSUMO		Comparação entre Pro- dução e Consumo	Aumento anual do Consumo (+ ou -)	Índice de Consumo Industrial (1940 = 100)
		Pêso sêco	Equivalência em pêso-bruto			
1940	18.284 (2)	4.612 (2)	6.765 (2)	+ 12.519	—	100
1941	17.120 (2)	7.474 (2)	9.342 (2)	+ 7.778	+ 62,06	162
1942	22.369 (2)	8.160 (2)	10.200 (2)	+ 12.169	+ 9,18	177
1943 (1)	24.548 (2)	9.760 (3)	12.200 (3)	+ 12.348	+ 19,61	212
1944	28.229 (3)	8.968 (3)(4)	11.210 (3)(4)	+ 17.019	+ 8,11	194
1945	30.304 (3)	7.594 (3)(4)	9.492 (3)(4)	+ 20.812	+ 15,32	165
1946	29.829 (3)	14.713 (3)	18.391 (3)	+ 11.438	+ 93,74	319
1947	32.405 (3)	14.101 (3)	17.089 (3)	+ 14.716	- 3,82	307
1948	26.305 (3)	15.547 (3)	19.434 (3)	+ 5.871	+ 9,86	337
1949	26.770 (3)	19.078 (3)	23.847 (3)	+ 2.923	+ 22,71	414
1950 (Previsão)	—	23.847 (3)	29.809 (3)	—	+ 25,00	517
1951 (Previsão)	—	26.232 (3)	32.790 (3)	—	+ 10,00	569
1952 (Previsão)	—	28.355 (3)	36.069 (3)	—	+ 10,00	626

(1) — Desde 1943, borrachas fornecidas pelo Banco de Crédito da Borracha S. A.
(2) — Inclusive látex.
(3) — Excluído látex, outras borrachas e resinas não supridas pelo Banco de Crédito da Borracha S. A.
(4) — Em 1944/45 grande parte de borracha natural foi substituída por borracha sintética e regenerada, a fim de atender às exigências da guerra

Figura 37: De excedente à insuficiente: a borracha da Amazônia busca mercados.
Fonte: (FONSECA, 1950).

Os dados reunidos no quadro e na tabela apresentados anteriormente se associam à expressão econômica do setor manufatureiro e, em paralelo, dentro do contexto do debate com o Amazonas, ao maior poder de representação política desse setor sobre os destinos da legislação vigente com a Lei n. 86, da condução do Banco de Crédito de Borracha e das ações da CEDB, pois o próprio texto legal previa para Comissão de Defesa no Artigo 6º a competência de:

d) verificar nas fontes de produção [indústrias] os preços dos artefatos de borracha estabelecidos pelos industriais, podendo modificá-los de acôrdo com as condições econômicas vigentes (BRASIL, 1947).

Por um lado, a posição da indústria paulista era amparada pela flexibilidade de preços, situação oposta àquela em que se encontrava a classe dos produtores, com preço fixado, e por outro, era interessante para a indústria paulista manter cativa a produção amazônica de borracha. Esse argumento é ratificado pelo Vice-presidente da CEDB, Cássio Fonseca quando, em publicação de 1950, trata da posição do Brasil no cenário da economia internacional afirmando que:

[...] o panorama geral da economia gomífera é [...] o seguinte: de um lado os produtores da borracha natural [...], impossibilitados de aumentar seus preços; [...] de outro os Estados Unidos, árbitros da situação, na qualidade de maior consumidor, exercendo o contrôlo do preço da goma elástica através do

incentivo às borrachas artificiais e de restrição [...] ao uso da borracha natural [...]

Parece indiscutível que, constituindo o Brasil, com a Índia, casos excepcionais de países que possuem indústria extrativa e manufatureira de borracha nos próprios territórios nacionais, a realidade está a indicar-lhe um único caminho; [...] dedicar-se vigorosamente à melhoria de sua produção extrativa e à intensificação do seu consumo interno (FONSECA, 1950, p. 177).

Além do embate com o representante da indústria paulista, Jaime Araújo confrontou Otávio Meira, presidente do BCB quanto aos atrasos nos repasses dos pagamentos do Banco aos produtores, porém o próprio Meira, mesmo defendendo o órgão de crédito, identificou a existência dos atrasos, ao detalhar movimentações de 1948 e 1949 e revelou a difícil situação do BCB com o empenho de capital para manter em dia o pagamento da produção.

[Encontrei] o Banco devendo 120 milhões. [...] No ano corrente estava o banco pela primeira vez pleiteando recursos, mesmo porque não havia ainda recebido 13 milhões do último crédito concedido. E, com tudo isso, o Banco tinha apenas ligeiros atrasos, que não montavam a cinco milhões. [...] no ano passado chegou a atrasar-se em trinta milhões [...] [o] Banco [...] recebeu 190 milhões dos créditos concedidos e em cumprimento do esquema oficial adquiriu toda a borracha produzida que montou a 320 milhões. Logo [...] tem 130 milhões do seu patrimônio invertido (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 1).

A exposição de Meira confirma o argumento de Araújo de que não havia dinheiro para o Amazonas; à falta de recursos foi acrescida fala de outro representante amazonense, o deputado e Diretor-técnico da ACA, Cosme Ferreira que ratificou:

[...] infelizmente o sistema de monopólio não tem funcionado normalmente, de vez que se está beneficiando a indústria tem descurado dos produtores. [...] que [...] a Lei 86 não se faça sentir unilateralmente (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 1).

O posicionamento de Ferreira sobre a situação dos produtores é associado a outro ponto trazido por Jaime Araújo ao afirmar “com ênfase que falava em nome da produção querendo com isso significar que o Estado do Pará não tem produção apreciável de borracha” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 2). Tal posicionamento provocou reação do representante paraense, Afonso Ramos: “o Pará é o maior produtor [...] sessenta por cento da produção de borracha parte do porto de Belém” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 2).

A diferença de posições sobre a mesma questão é reflexo de uma situação que se desenvolvera ao longo de décadas, qual seja, a diversificação econômica do Pará, frente às limitações da exclusividade extrativa da economia amazonense. Tal situação é exemplificada pela própria CEDB, através do Vice-presidente da Comissão, Cássio Fonseca, ao afirmar que:

É certo que o Pará já apresenta uma relativa produção agrícola [...] [Produce este] Estado, arroz, que [vende] a todo vale e ainda [exporta] para as Guianas e Antilhas; farinha, [...] um pouco de milho, [...] a juta, que se revela um admirável produto [...]. No Estado do Amazonas, no Acre, no Guaporé, no Território do Rio Branco a agricultura não chega a pesar nem a aparecer como expressão econômica (FONSECA, 1950, p. 224).

A argumentação de Fonseca justifica a apreensão do Amazonas sobre qualquer atraso nos financiamentos da produção de borracha, pois, principalmente após a guerra houve um aumento da dependência do Estado em relação ao produto (Figura 38).

QUADRO 58
COMPARAÇÃO DA PRODUÇÃO DA BORRACHA E DOS DEMAIS PRODUTOS NA AMAZÔNIA
(Cr\$ 1.000)

Estados e Territórios	1938			1939			1940			1941			1942		
	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total
Amazonas	20.992	70.168	23,02	25.286	41.202	38,07	42.390	50.564	45,69	37.251	61.168	37,91	68.924	90.249	43,28
Pará	13.514	143.399	8,61	14.400	106.196	11,94	15.284	137.170	10,02	30.861	127.543	19,48	56.639	174.281	24,53
Acre	16.672	17.093	49,39	18.202	16.822	53,48	23.396	22.654	59,81	38.310	28.782	57,10	62.061	34.016	64,59
Guaporé	(1)	—	—	(1)	—	—	(1)	—	—	(1)	—	—	(1)	—	—
	4.497	—	—	4.729	—	—	7.027	—	—	5.357	—	—	12.616	—	—
Estados e Territórios	1943			1944			1945			1946			1947		
	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total	Borracha	Outros Produtos	% da borracha sobre o total
Amazonas	78.425	76.350	50,91	101.187	87.593	53,60	121.661	80.637	62,02	102.818	206.704	33,22	122.906	123.911	49,98
Pará	68.591	228.301	23,10	82.352	234.196	26,02	79.835	269.573	23,45	61.886	338.721	19,47	80.717	309.819	21,16
Acre	76.137	33.808	69,26	106.731	58.040	62,44	104.212	48.685	68,30	115.444	72.431	61,45	109.000	51.885	65,84
Guaporé	(1)	—	—	19.206	3.195	85,80	52.000	4.749	96,82	66.110	7.911	90,41	76.729	6.378	92,32
	16.650	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

(1) — Inclusive a produção de Mato Grosso.

Figura 38: Entre 1938-1947 o Amazonas volta a depender da borracha
Fonte: (FONSECA, 1950).

Em meio aos atritos entre representantes do Amazonas e as demais representações regionais, a análise do texto da reportagem revelou a pouca participação de agentes importantes: a CEDB, representada por Cassio Fonseca e a Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia – CPVEA, representada por Hugo Carneiro. A participação da Comissão, através de Fonseca, se limitou a abertura do evento ao encaminhamento de uma solicitação.

[...] o Sr. Hanibal Porto [representante dos produtores do Amazonas] declarou: Será elaborado um memorial a ser entregue à Comissão Executiva de Defesa, a fim de ser encaminhado ao governo (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949, p. 2).

Já o segundo agente, a CPVEA, limitou-se a apresentar, através da fala de Carneiro, o seguinte posicionamento:

[...] o Congresso sempre manifestou boa vontade em satisfazer às aspirações das classes produtoras da Amazônia, especialmente a Comissão de Valorização, que [tenho] a honra de presidir [...] o Govêrno da República tem declarado que tudo fará em favor da economia da Amazônia [...] os produtores de borracha [podem] confiar plenamente na ação dos parlamentares que tudo farão em seu benefício (JORNAL DO COMÉRCIO, 1949 p. 1).

A ação mais esperada por parte dos produtores regionais era a aprovação – a partir dos trabalhos da CPVEA – de um Plano de Valorização do qual dependia um novo cenário.

O protagonismo do Amazonas em defesa das peculiaridades econômicas do Estado detectado nos debates políticos ocorridos em 1948 e 1949, já no período pós-guerra, em que os representantes políticos amazonenses se colocaram em posição contrária aos encaminhamentos econômicos estabelecidos em âmbito federal e regional, apresentando, inclusive, propostas para solucionar os problemas regionais, numa postura diametralmente oposta àquela trazida pelos documentos já analisados sobre os anos de guerra, estimulou a investigação a se debruçar mais detalhadamente sobre o posicionamento do Governo Estadual, frente aos direcionamentos econômicos dados pelo Governo Federal, durante a fase do conflito, indo além dos elementos já apresentados até este ponto do texto.

A investigação revelou que durante a guerra houve articulação e reverberação entre as demandas e ações oriundas do Governo Federal e àquelas adotadas pelo Governo Estadual. Esse movimento de reverberação teve um momento estimulante inaugural, o Discurso do Rio Amazonas, proferido pelo Presidente Getúlio Vargas em Manaus a 10 de outubro de 1940, no qual, defendeu

[...] Conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta, foram as nossas tarefas. E, nessa luta, que já se estende por séculos, vamos obtendo vitória sobre vitória. A cidade de Manaus não é a menor delas. Outras muitas nos reserva a constância do esforço e a persistente coragem de realizar.

[...] Necessitais adensar o povoamento, acrescer o rendimento das culturas, aparelhar os transportes.

[...]

Da colonização esparsa, ao sabor de interesses eventuais, consumidora de energias com escasso aproveitamento, devemos passar à concentração e fixação do potencial humano. A coragem empreendedora e a resistência do homem brasileiro já se revelaram admiravelmente, nas "entradas e bandeiras do ouro negro e da castanha", que consumiram tantas vidas preciosas. Com elementos de tamanha valia, não mais perdidos na floresta, mas concentrados e metodicamente localizados, 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.

[...]

O nomadismo do seringueiro e a instabilidade econômica dos povoadores ribeirinhos devem dar lugar a núcleos de cultura agrária, onde o colono nacional, recebendo gratuitamente a terra, desbravada, saneada e loteada, se fixe e estabeleça a família [...]

O empolgante movimento de reconstrução nacional consubstanciado no advento do 'regime de 10 de Novembro não podia esquecer-vos, porque sois a terra do futuro, o vale da promessa na vida do Brasil de amanhã. [...]

Vim para ver e observar, de perto, as condições de realização do plano de reerguimento da Amazônia. Todo o Brasil tem os olhos voltados para o Norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto do seu desenvolvimento. E não somente os brasileiros; também estrangeiros, técnicos e homens de negócio, virão colaborar nessa obra, aplicando-lhe a sua experiência e os seus capitais, com o objetivo de aumentar o comércio e as indústrias e não, como acontecia antes, visando formar latifúndios e absorver a posse da terra, que legitimamente pertence ao caboclo brasileiro.

[...]

O período conturbado que o mundo atravessa exige de todos os brasileiros grandes sacrifícios.

[...]

Aquí, na extremidade setentrional do território pátrio, sentindo essa riqueza potencial imensa, que atrai cobiças e desperta apetites de absorção, cresce a impressão dessa responsabilidade a que não é possível fugir nem iludir (VARGAS, 1940, p. 6).

Os fragmentos do discurso do Presidente representam, não só um compêndio histórico de todas as agruras da região e, principalmente do Estado do Amazonas, mas também focam o caráter ufanista da política centralizadora de Vargas, apresentada enquanto único caminho para superação de vários problemas regionais, então, já crônicos: meio natural adverso; transporte deficiente; urbanização difícil; baixa densidade demográfica; imensidão territorial; agricultura insuficiente; desequilíbrio fundiário; cobiça internacional⁴⁸.

Sobre as reais consequências das intenções preconizadas na fala de Vargas e materializadas durante a Batalha da Borracha, as visões são antagônicas; na perspectiva de Souza (2003):

Ao mesmo tempo que o país atravessava uma dura inflação, motivada pelo racionamento de bens de consumo, devido à guerra, no Amazonas, novos empregos e bons salários começavam a ser oferecidos pelos diversos escritórios ligados aos investimentos públicos da Campanha da Borracha.

[...]

Quando a guerra acabou e os americanos foram embora [...]. De todos os investimentos federais voltados para o desenvolvimento de infra-estrutura e indústria de base, a Campanha da Borracha é o único que não tem prosseguimento [...] não era na verdade, um plano de valorização regional a longo prazo, embora assim se apresentasse, mas um esforço de manter a demanda de borracha e outras matérias-primas da selva em nível satisfatório às exigências do mercado internacional dominado pelos Estados Unidos (SOUZA, 2003, p. 170).

Já Nelson Ribeiro (2005, p. 193) destaca que o discurso foi um “marco histórico para geopolítica amazônica”; seus argumentos na defesa do novo capítulo

⁴⁸ Artur Reis dedicou-se ao tema especificamente em 1960 em "A Amazônia e a Cobiça Internacional".

regional inaugurado com o discurso de Vargas vão de encontro às críticas de Souza, ao elencarem os passos dados a partir de 1940 e consolidados até 1943:

1. a instalação em 1941 do Instituto Agrônomo do Norte (IAN), criando em 1939 [...] entidade que subsiste até hoje com a denominação de Centro de pesquisas Agropecuárias do Trópico Úmido (CPATU) [...]

2. a emancipação da *Amazon River Steam Navigation* e da *Port of Pará* que formaram a SNAPP – Serviços de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará, que assim teve sua frota modernizada e uma presença forte na economia regional; e

3. a criação de três *Territórios Federais* na Amazônia: o do *Amapá* (hoje Estado do Amapá) o do *Guaporé* (hoje Estado de Rondônia) e o do *Rio Branco* (hoje Estado do Roraima). É importante, assinalar o significado geopolítico da criação dessas unidades de Federação que tornavam mais forte a ação do poder público federal em áreas que haviam sido objeto de litígios de fronteiras [...] (RIBEIRO, 2005, p. 59).

Não obstante a discordância entre autores, as três ações destacadas por Ribeiro conformam grande vetor de transformação econômica regional; essas dinâmicas governamentais, adicionadas à conjuntura da guerra, provocaram eco em vários encaminhamentos do governo amazonense. A investigação feita sobre as Exposições da Interventoria do Estado do Amazonas referentes ao intervalo entre 1939 e 1943 revelou sobre problemas enfrentados e atitudes tomadas; as próximas análises conformam o destaque dado a dois pontos considerados mais relevantes:

1) Antes do início do conflito mundial (em 1938) o governo amazonense, informa no título específico Guerra Europeia, componente da Exposição de 1939⁴⁹, que em cumprimento

[...] as funções emanadas das autoridades federais, foram determinadas todas as providências para a defesa da economia popular.

Baixou-se o ato n. 2.244, de 15 de setembro, que recomenda:

a) – aos senhores Prefeitos Municipais e autoridades policiais que observem e façam observar as prescrições estabelecidas no Decreto-Lei Nacional n°. 869, de 18 de

⁴⁹ As Exposições relatavam fatos e rotinas do Governo do Estado referentes ao ano anterior.

novembro de 1938, e também no inciso 23 do art. 3º do Decreto-Lei Nacional nº 451, de Maio do mesmo ano;

- b) – a organização de comissões de tabelamentos de gêneros por parte das Prefeituras Municipais, cabendo a estas a regulamentação dos respectivos serviços, mediante aprovação da Interventoria Federal.
- c) – a instauração de inquérito policial contra infrator, quer seja pessoa física, quer se trate de pessoa jurídica, a fim de ser enviado ao Tribunal de Segurança Nacional, nos termos das leis e regulamentos vigentes;
- d) [...]
- e) – que sejam facilitados lotes de terras, nos patrimônios municipais, para todas as atividades agrícolas” (AMAZONAS, 1939, p. 6).

É ainda acrescentado sobre o mesmo título que:

Tarda [...] a vazante dos rios impossibilitou o aproveitamento das terras ribeirinhas, prejudicando a lavoura de emergência, imprescindível ao consumo de nossas populações. Os prefeitos estão encarregados de facilitar trechos de terras nos patrimônios municipais, onde se aglomeram agricultores. Nos seringais, tais terrenos estão ao alcance imediato dos trabalhadores (AMAZONAS, 1939, p. 6).

Os destaques dados ao documento indicam que o executivo municipal não tinha poder de decisão, estando subordinado a Interventoria ou seja, ao representante do Presidente da República; as prefeituras passaram a ter também função policial, tendo como motivo o controle de preços dos gêneros alimentícios.

Destaca-se também que a disponibilização de lotes e trechos de terra, previstos em lei, especifica terras públicas para cultivo emergencial de gêneros alimentícios, já sobre as terras particulares (seringais) há apenas o indicativo – e não a obrigatoriedade – de uso para essa situação de emergência.

Associável à conjuntura de aumento de preços dos alimentos o documento traz indício sobre em quais aspectos se baseava a atividade agrícola amazonense, em fins da década de 1930: na sazonalidade, dependente da vazante e praticada em caráter emergencial; e na contingencialidade, frente a medidas como a liberação de terras públicas para o cultivo e a inclusão dessa atividade em terras dedicadas ao extrativismo – atividade historicamente proibida aos seringueiros

– ocorrida em função da possibilidade de início da guerra, então uma expectativa em 1938.

Ainda no mesmo documento de 1939, quando apresentado um resumo de pretensões para o orçamento de 1940, a fala do interventor antecipa a situação do ano seguinte por causa da guerra.

A proposta orçamentária para 1940, a ser apresentada ao Departamento Administrativo, restringiu-se com pequenas modificações aos mesmos algarismos do ano corrente. Há serviços públicos de urgência, apêlos do funcionalismo em face do encarecimento da vida. As dificuldades da guerra européia, já assinaladas no mercado de exportação, determinam essas medidas elementares de precisão.

São claros os exemplos da guerra anterior, em que, pela falta de transporte, se perdeu inteiramente a safra da castanha, apodrecida em depósitos ou empregada como combustível nas uzinas (AMAZONAS, 1939, p. 109).

Às características sazonais e contingenciais da agricultura amazonense trazidas pelo documento se associa a crônica e, então, já histórica problemática de escoamento da produção, que dificulta ainda mais as diminuídas exportações do Estado. Acrescenta-se a esse problema a clara menção de socorro ao funcionalismo, grupo social diferenciado, pois, vinculado à máquina pública, com rendimentos previsíveis, o que traz indício de uma situação de vulnerabilidade ainda maior da classe trabalhadora interiorana, vinculada ao extrativismo ou agricultura, sujeitos às flutuações de mercado.

2) A Exposição de 1941⁵⁰ traz indícios pontuais que colaboram na interpretação sobre os rumos da economia amazonense durante a guerra, a exemplo da explícita e antecipada indicação de um possível não cumprimento das metas federais por parte da economia estadual no ano de 1941, pois, sobre as condições da mão de obra rural é apontado que:

[...] para que possamos progredir dentro da ordem, precavidos entretanto de todo otimismo, pois que, não obstante termos executado em sua plenitude o derradeiro orçamento,

⁵⁰ A análise do documento da Exposição da Interventoria Federal no Amazonas de 1940 não revelou informações importantes sobre a Segunda Guerra e por isso não aparece no texto.

conhecemos e sentimos que nosso elemento humano de produção, impossível de renovar-se com outros contingentes que lhe sucedam num labutar que já vem de longe, está muito exaurido nas suas energias, mal a que acresce o da guerra com os seus imprevistos, com suas restrições, com suas interdições de negócios. [...] Em matéria orçamentária por conseguinte, girarão as despesas do Estado dentro dos mesmos apertados limites de ontem e sempre subordinadas à condição absoluta da imprescindibilidade (AMAZONAS, 1941, p. 8).

A necessidade de continuar a administração do Amazonas com orçamento mínimo encontra como duas das causas o conflito mundial e, principalmente, a falta de trabalhadores, porém, mesmo em meio a esse quadro de dificuldades, chama atenção no documento, quando do detalhamento da Situação Econômico-Financeira, o destaque dado de que “Duplicaram-se as rendas durante os seis últimos a menor diferença para mais, em 1940, devida às consequências da guerra e à queda da castanha no mercado internacional” (AMAZONAS, 1941, p. 75). O fragmento vai ao encontro da já analisada prática orçamentária do Governo de Estado de uso do saldo do ano anterior para manutenção positiva das contas públicas.

A menção destacada à castanha – e não à borracha – em contraste com a escassez de trabalhadores rurais conduziu à investigação sobre o comportamento econômico do produto (castanha) também durante o quinquênio 1939-1943, sobre o qual, já foram apresentadas análises em associação ao andamento das finanças estaduais amazonenses.

Os achados indicam o comportamento do produto (castanha) em dois momentos no intervalo de cinco anos: o primeiro até 1939, em que as arrecadações dele oriundas, em muito superaram a borracha; e o segundo a partir de 1940, quando a situação se inverte.

Sobre o ano de 1938, apresentado na Exposição do Interventor Federal Álvaro Maia, feita em 1939, o produto é celebrado por sua contribuição para o aumento da arrecadação, pois, “Com esse saldo já apreciável e oriundo de melhores cotações alcançadas por nossos produtos, notadamente a castanha que a todos superou, abriram-se á administração possibilidades [...] (AMAZONAS, 1939, p. 100).

A exclamação de Maia é ratificada no mesmo documento ao afirmar que:

O volume da receita verificada para mais registrou-se no título Exportação, consequência dos preços mais ou menos compensadores alcançados pelos principais produtos da indústria extrativa, bem assim o vulto da safra da castanha, que excedeu á expectativa mais optimista (AMAZONAS, 1939, p. 101).

Essa importância econômica é trazida em números na apresentação dos dados da renda estadual, entre orçada e arrecadada, referente aos produtos da Indústria Extrativa.

Sobre o tipo castanha com casca e a granel a receita orçada fora de 1.600:000\$000 e a receita arrecada alcançou 2.306:838\$100, ou seja, maior em 706:838\$100; já sobre a borracha e quaisquer outras gomas elásticas a receita orçada fora de 570:000\$000 e a receita arrecadada de 404:207\$620, uma diferença para menos de 165:792\$380.

Desses números, além do melhor posicionamento da castanha frente à borracha, apresenta-se outro dado: mesmo com todo prestígio político que o extrativismo da borracha dispunha, a expectativa de receita oriunda (orçada) desse produto era de pouco mais do que 35% da receita esperada para a castanha.

O documento de 1939 (Tabela 3) ratifica a situação positiva da castanha e a pouca expressividade da borracha na economia sobre a “Demonstração das médias, mensal e anual das pautas referentes ao exercício de 1938” (AMAZONAS, 1939, n.p).

Já em 1941 o documento da Exposição feita pelo Interventor Federal indica: “Convém dizer que a menor arrecadação se salientou nos títulos Exportação [...] Castanha a granel que orçada em 1.800:000\$000, rendeu apenas, 1.245.521\$900 com uma diferença para menos de 554:478\$100” (AMAZONAS, 1941, p. 94).

Tabela 3: A castanha supera a borracha

DEMONSTRAÇÃO DAS RENDAS												
Mês	BORRACHA					BALATA			Cacáu	CASTANHA		
	Fina	S/virgem	S/rama	S/caucho	Caucho	Lamina	Blocos	Inferior		Granda	Minda	Descascada
Janeiro.....	3.750	2.000	2.000	1.200	1.000	6.000	6.000	3.562	1.700	97.500	80.000	200.000
Fevereiro.....	3.350	1.937	1.950	2.000	1.000	6.000	6.000	3.562	1.700	86.675	68.250	170.375
Março.....	3.225	1.887	1.887	2.000	1.000	6.000	6.000	3.200	1.425	82.800	67.750	166.875
Abril.....	3.080	1.720	1.720	1.940	1.000	6.000	6.000	3.200	1.330	100.000	82.400	206.000
Maió.....	3.200	1.675	1.675	1.975	1.000	6.000	6.000	3.350	1.062	112.175	83.825	203.325
Junho.....	3.287	1.662	1.662	1.850	1.000	6.000	6.000	3.325	950	101.950	83.600	209.000
Julho.....	3.750	1.687	1.687	1.862	1.000	6.000	6.000	3.312	900	85.525	68.875	161.400
Agosto.....	4.250	2.100	2.100	1.900	1.000	6.000	6.400	3.400	900	87.560	78.520	191.320
Setembro.....	4.150	2.175	2.175	2.500	1.000	6.000	7.050	3.625	900	82.275	71.250	187.500
Outubro.....	4.125	2.262	2.262	2.500	1.000	6.000	7.275	3.525	900	23.900	70.000	175.000
Novembro.....	4.025	2.300	2.300	2.400	1.000	6.000	7.125	3.500	900	73.900	43.750	109.375
Dezembro.....	3.740	2.310	2.310	2.300	1.000	6.000	7.200	3.500	900	73.900	39.000	97.500
Media anual.....	3.661	19.76	1.977	2.035	1.000	6.000	6.421	3.421	1.130	88.680	69.768	17.3159

3.ª Secção da Diretoria Geral da Fazenda Publica do Estado do Amaz

Fonte: (AMAZONAS, 1939, n.p).

Os números se referem ao ano anterior, 1940, portanto indicando este ano como início do declínio da castanha; no interstício entre 1940 e 1942 o cenário de mudança no item primeiro da produção extrativa é evidente, porém não é possível afirmar que havia uma ação nesse sentido por parte do governo local.

Na Exposição de 1943⁵¹ quando da apresentação do “Quadro demonstrativo das rendas do Estado do Amazonas, arrecadadas pela Diretoria Geral da Fazenda Pública, durante o exercício de 1943, comparadas com as previsões orçamentárias” (AMAZONAS, 1943, p. 157) a situação se invertera abruptamente, a receita esperada para borracha e sernambi⁵² de Cr\$ 526.000,00 e alcançada Cr\$ 440.727,40, menor em Cr\$ 85.272,60; o outro tipo de goma, a balata, ucuquirana⁵³ fora orçado em Cr\$ 300.000,00 alcançado a arrecadação de Cr\$ 752.338,50, maior em Cr\$ 452.388,50.

⁵¹ A análise do documento da Exposição da Interventoria Federal no Amazonas de 1942 não revelou informações importantes sobre a Segunda Guerra e por isso não aparece no texto.

⁵² Sernambi ou Cernambi é o nome dado do coágulo do látex é a única matéria prima para a produção da borracha natural.

⁵³ Balata é o látex de uma árvore de onde se extrai uma goma elástica e visquenta semelhante ao látex da seringueira; a extração acarreta a destruição do espécime.

Já a castanha com casca e a granel, de uma receita orçada em Cr\$ 760.000,00 alcançou apenas CR\$ 66.014,80, arrecadando Cr\$ 693.985,20 a menos do que esperado. Os destaques trazidos sobre a queda na arrecadação indicam uma importância drasticamente alterada da castanha, enquanto produto primeiro do Amazonas entre 1939 e 1940.

Essa situação é ratificada na apresentação do “Resumo da exportação geral dos gêneros de produção do Estado em 1943” (AMAZONAS, 1944, n.p), que apresenta o movimento de queda da castanha e de ascensão da borracha, principalmente àquela exportada para os Estados Unidos (Figura 39). São relevantes os números referentes a exportação de borracha em seus vários tipos, destacável também o fato da castanha só se apresentar no comércio interno e em volume menor em comparação à borracha.

Os dados levantados apontam para o fato de que quando a Segunda Guerra começou em 1939, a economia amazonense se dirigia a outro produto derivado do extrativismo destinado, principalmente, ao mercado nacional.

A mudança no *status* e no peso econômico do produto da castanheira é associável a ampla análise feita por Djalma Batista (2007)⁵⁴ que engloba aspectos diversos. Tratando da trajetória do aproveitamento econômico da castanha aponta que:

Sua exploração começou por volta de 1800, crescendo até 1818, para decair durante as convulsões político-sociais que culminaram na Cabanagem. Depois da abertura do Amazonas à navegação internacional, em 1866, seu comércio teve grande incremento, passando logo a segundo plano com o *boom* da borracha. Quando esta declinou, foi a castanha que manteve aceso o pavio da economia [...] (BATISTA, 2007, p. 202).

⁵⁴ A primeira edição da obra data de 1976, porém se teve acesso a edição de 2007.

RESUMO DA EXPORTAÇÃO GERAL DOS PRODUTOS E PES

UNIDADE POLÍTICA	Balata e produtos análogos	BORRACHA E OUTRAS GOMAS ELÁSTICAS		Cacau	CASTANHA	
		Em bruto	Crepada		C/casca	Descascada
BRASIL:						
Território Federal do Acre	--	--	--	--	--	--
Pará	406 308	23.972	2 654	825 978	978 350	430 540
Maranhão	--	--	107	--	4 800	--
Ceará	--	--	119	--	--	--
Rio Grande do Norte	--	--	105	--	--	--
Pernambuco	5 000	--	1.211	--	--	--
Baía	--	--	801	--	--	--
Capital Federal	50 630	--	674 779	5 040	289.500	28 080
São Paulo	20 800	427.741	1.479 640	22 800	65.170	1 080
Rio Grande do Sul	--	--	9.800	--	1.050	--
Mato Grosso	--	--	--	--	--	--
TOTAIS PARA O BRASIL:	482 738	451.713	2 169 216	853 818	1 338 870	459 700
AMERICANAS:						
Argentina	--	--	--	42 000	--	--
Bolívia	--	--	--	--	--	--
Colômbia	--	--	--	--	--	--
Estados Unidos	646 895	1 493 873	1 421.835	194.550	--	--
Guiana Inglesa	--	--	--	--	--	--
Perú	--	--	--	--	--	--
Uruguai	--	--	--	--	--	--
Venezuela	--	--	--	--	--	--
TOTAIS PARA AS AMÉRICAS:	646.895	1 893.873	1.421.835	236.550	--	--
EUROPA:						
Ingl'erra	587.768	--	--	--	--	--
Portugal	--	--	--	--	--	--
TOTAIS PARA A EUROPA:	587.768	--	--	--	--	--
TOTAIS PARA O EXTERIOR:	1 234 663	1.493.873	1 421 835	236 550	--	--
TOTAL GERAL:	1 717.401	1 945 586	3 591 051	1 090.368	1 338 870	459.700

4.ª Secção da Diretoria Geral da Fazenda Pública do Estado do Amazonas em Manaus, 20 de Março de 1944.

Carlos Nogueira Fleury
Assistente-Técnico Interino

Figura 39: Em 1943 a produção de borracha disparou.
Fonte: (AMAZONAS, 1944).

Ainda tratando do produto, o autor aponta elementos histórico-culturais e a conjuntura específica do início da década de 1940, que explicam a inflexão econômica apresentada pela castanha.

[...] os índios utilizavam desde muito anos, mas os europeus trataram de carrega-la para o estrangeiro, incorporada à especiaria, porque interessava muito à ração dos lugares frios, dada a sua riqueza em gorduras. Por isso a castanha vem permanecendo há cerca de dois séculos como produto de exportação. [...]

Há uma outra causa: a pouca tolerância do povo em geral, pelos alimentos muito gordurosos. Durante a 2.^a Guerra, toda uma safra de castanha foi perdida, porque não houve mercado comprador, uma vez que os americanos só se interessavam pela borracha produzida; foi feita, por isso, uma tentativa de introduzir a castanha na dieta dos quartéis, das hospedarias dos chamados “soldados da borracha” e até na merenda escolar: o produto não foi aceito [...]. Dessa tentativa participou o [...] recém-instalado Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp) e que me relatou o insucesso [...]. O que é certo, afinal, é que nunca, na Amazônia, se valorizou a riqueza alimentícia das castanhas [...] (BATISTA, 2007, p. 206).

Essa mudança de rumo na trajetória do principal produto de exportação do Amazonas, iniciada antes da guerra, se consolida com assinatura dos Acordos da Washington entre o Brasil e os Estados Unidos em 3 de março de 1942.

Nos documentos oficiais do Governo amazonense a primeira menção feita aos movimentos políticos que levariam ao estabelecimento dos referidos acordos consta na Exposição de 1942 com o título “Missão Souza Costa”, o evento é apresentado na fala do interventor dirigida ao presidente Getúlio Vargas, enquanto sinal de que:

Novos horizontes se entreabrem à economia do vale amazônico com as providências determinadas por V. Excia., entre as quais se inclui a Missão Souza Costa, estabelecendo o plano de amparo à nossa produção. O quinquênio de estabilização dos preços, determinados pelas recentes leis e resoluções federais poderá ser a chave do ressuro amazônico, principalmente com a reabertura dos seringais [...] (AMAZONAS, 1942, p. 75).

A referida missão foi uma das etapas do movimento de aproximação comercial e política estabelecida entre o Brasil e os Estados Unidos, principalmente a partir da década de 1930, e intensificada em decorrência do início da Segunda Guerra

Mundial. Chefiada por Arthur de Sousa Costa, então Ministro da Fazenda⁵⁵ e político com proeminente carreira pública, a missão ocorreu também em função do

[...] rompimento das relações diplomáticas entre o Brasil e as potências do Eixo em janeiro de 1942 [...] Sousa Costa chefiou [...] missão aos Estados Unidos em fevereiro e março seguintes e negociou os [...] acordos de Washington, que consolidaram a aproximação entre os dois países em todas as áreas. Entre outros pontos ficou definida a compra pelos Estados Unidos de toda a produção de borracha que excedesse as necessidades industriais do Brasil [...] (MAYER, 2020, n.p).

Essa necessidade americana por borracha tinha duas causas principais: impedir que a Alemanha fosse abastecida com o produto brasileiro e ao mesmo tempo dispor para seu parque industrial de toda borracha possível, visto que as plantações asiáticas haviam sido tomadas pelo Japão, inviabilizando o comércio do produto com os americanos. Em conjunto esses dois fatores conduziram ao aumento da importância das negociações, uma vez que:

Em 1941, o objetivo principal [...] tinha sido o de cortar as fontes de suprimento de matérias-primas do Eixo. Em 1942, porém, os Aliados (americanos e britânicos) necessitavam de maneira crucial dessas matérias-primas, especialmente borracha, manganês, tungstênio e ferro. Por isso, o governo americano considerou essas conversações da 'mais alta importância para o esforço de guerra anglo-americano' (FGV, 2009, n.p).

A urgência pela borracha era acompanhada de outros interesses, dentre eles o ponto de maior negociação durante a Missão Sousa Costa, a manutenção de contingente militar americano no Nordeste brasileiro. A concordância do Brasil sobre este ponto em particular facilitou a assinatura dos Acordos que, entre outros itens incluiu a criação de um

[...] fundo para o desenvolvimento da produção de borracha. Entre 1942 e 1943 foram assinados outros acordos, geralmente incluídos na rubrica Acordos de Washington, que diziam respeito ao fornecimento de [...] borracha manufaturada, café, cacau, castanha-do-pará [...] (FGV, 2009, n.p).

⁵⁵ Arthur de Sousa Costa foi presidente do Banco do Brasil (1932-1934); Ministro da Fazenda (1934-1945); Constituinte (1946) e Deputado pelo Rio Grande do Sul (1946-1950).

Mesmo constando dentro do conjunto de produtos a serem fornecidos aos americanos, a castanha não despertava interesse, o foco era a borracha. O abandono da cultura da castanha indica que as ações do Governo Estadual foram transformadas em função das conjunturas internacionais.

Os esforços de controle de preços e o incentivo de uso da terra para agricultura representaram reações do governo do Amazonas na tentativa de mitigar, tanto situações crônicas de falta de alimentos e encarecimento de preços acentuados no cenário de economia de guerra, quanto as consequências oriundas da decisão federal de direcionar a mão-de-obra existente para a atividade extrativa. Dessa forma o governo estadual buscou preencher a lacuna deixada pelo governo federal no socorro à economia local, sendo a atuação estadual circunstancial em espera a ação federal efetiva.

O governo estadual, diferentemente do federal, não institucionalizava as respostas aos problemas, tratando de forma pontual cada questão surgida; a falta de institucionalização impossibilitava o acúmulo de experiência no enfrentamento dos problemas regionais em âmbito estadual. As respostas estaduais que se prolongaram no tempo – como as restrições orçamentárias – não tinham intenção planejadora.

Desde a crise de 1912, da qual resultou a criação do Plano de Defesa, ficou claro que a borracha era a fonte dos problemas da Amazônia e ao mesmo tempo o estímulo, a partir do qual, se desenvolviam as experiências de enfrentamento das crises econômicas e sociais dela decorrentes.

A exploração da borracha, portanto, criou o primeiro problema de ordem econômico-regional para a Amazônia. A princípio esse problema não estava claro para os agentes locais e federais, embora fosse representado pela presença de migrantes, que se inseriam nos ramos econômicos, cujos déficits eram mais perceptíveis, principalmente os japoneses em plantações de alimentos e também pelas reiteradas reclamações sobre a implementação de unidades fabris na Amazônia. Esse quadro se prolonga até 1940, quando se iniciam as primeiras ações governamentais vinculadas as migrações nordestinas.

Durante o período de aproximadamente 28 anos, iniciado em 1912, os problemas foram se acumulando até que a crise se tornasse insustentável, com o empobrecido interior do Estado sustentando a máquina pública estadual, sediada em Manaus. O Governo do Estado do Amazonas, embora aspirasse expectativas para o desenvolvimento local, permaneceu dependente do âmbito federal de governo, redundando em suas ações as diretrizes oriundas das experiências federais.

A Batalha da Borracha foi um ponto de inflexão para o processo de institucionalização das experiências federais, porém, mesmo com as transformações no contexto nacional e internacional, durante este período foram mantidas as relações de dependência do Governo do Amazonas em relação ao Governo Federal. Tal quadro leva a afirmar que a análise da atuação Estadual é pouco frutífera para interpretar os acúmulos de problemas e experiências das questões regionais na Amazônia.

A atuação federal, por outro lado, se mostra expressiva, principalmente devido aos inúmeros órgãos criados e as intervenções efetivadas, principalmente, no quadro demográfico incrementado com a migração.

Mais uma vez, a borracha se torna elemento importante para o debate sobre este período de conflito mundial, visto que o interesse do Governo Federal era a contribuição da produção gomífera para o consumo americano; fica então evidente que os inúmeros órgãos criados tinham como atribuição central a interveniência na economia, e foi exatamente o tema da economia extrativa que promoveu o elo entre problemas e experiências, permitindo a continuidade e os acúmulos institucionais.

Esses diversos acúmulos – sejam problemas ou experiências – que foram apontados neste primeiro capítulo se deram exatamente devido ao problema original de 1912, a crise da borracha. Com isso, não se quer afirmar que as demais crises foram iguais a primeira, mas que, como ficou claro, mesmo durante a Batalha da Borracha, ocorrida em meio a uma Guerra Mundial, a exploração da borracha se fez presente, enquanto problema central da economia da Amazônia.

É interessante perceber que a sucessão de problemas e sua clareza após 1940 não produziu de imediato uma experiência com visão de longo prazo. Mesmo após a Segunda Guerra Mundial e a Batalha da Borracha, acúmulos originários desde 1912 se mantiveram por meio da prorrogação dos Acordos de Washington e da CEDB, demonstrando apenas a reprodução das ações governamentais, por vezes, desarticuladas.

As experiências dessas ações, federais e estaduais, desenvolvidas durante e depois da Batalha da Borracha não contribuíram para ação planejadora da Amazônia assim como se daria após a criação da SPVEA, devido as citadas desarticulação e reprodução. Por outro lado, os problemas regionais persistiram – mesmo que variando em gravidade e complexidade – alcançando o cenário de início da década de 1950 motivando a criação da SPVEA.

CAPÍTULO 2
A SPVEA E O PLANEJAMENTO
INTEGRADO DA AMAZÔNIA
(1953-1966)

2.1 A TRANSIÇÃO PARA O PLANEJAMENTO CIENTÍFICO

A análise da problemática estrutura econômica da Amazônia e, principalmente do Estado do Amazonas, no período compreendido entre início da década de 1910 e fins da década de 1940, apontou para as transformações regionais impulsionadas pelas inserções governamentais, então propostas enquanto esforços de soerguimento da produção extrativa da borracha, e para os vários desdobramentos dessas movimentações, a exemplo do grande incremento demográfico apresentado no início da década de 1950, em comparação ao contingente populacional anteriormente existente (Tabela 4).

Tabela 4: Evolução Populacional do Brasil e dos Estados do Amazonas e Pará 1920-1950

ANO	Brasil	Amazonas	Pará
1920	30.635.605	363.166	983.507
1940	41.236.315	438.008	944.644
1950	51.944.397	514.009	1.123.273

Fonte: (FERREIRA, 2010, p. 401).

Note-se que entre 1920 e 1950 a população do Amazonas cresceu aproximadamente 42%, enquanto o Pará apresentou incremento de 15%; o saldo mais robusto de mudança regional, oriundo desse intervalo, foi o grande crescimento populacional do, então, único Estado do ocidente amazônico⁵⁶.

O cenário regional que se apresentava no início da década de 1950 exibia a manutenção de velhos problemas diante de amplas mudanças econômicas em curso no Brasil, que ganharam forças nas décadas seguintes; tal situação de descolamento é sintetizada por Benchimol (1977) ao apresentar que, mesmo no último quartel do século XX, a Amazônia ainda se mantinha

[...] com estruturas, instituições e instrumentos primitivos, numa época em que a automação e a eletrônica revolucionam a economia mundial. O ímpeto inovador e

⁵⁶ À época as demais unidades federadas do ocidente amazônico (Acre, Guaporé, Rio Branco) eram Territórios Federais.

renovador e as iniciativas isoladas, em tais circunstâncias tendem a estiolação frente ao grande vazio do espaço morto desarticulado e ao atraso do nosso relógio na história, com exceção apenas daqueles locais onde foi possível concentrar a população e fundar as economias externas (BENCHIMOL, 1977, p. 487).

A passagem do autor é exemplar enquanto síntese da situação regional em início da década de 1950; dentre as estruturas persistentes e estimulantes aos problemas econômicos se mantinha a concentração de terras. Essa concentração é representada em mapa constante no artigo intitulado “Características Gerais da Agricultura Brasileira em Meados do Século XX”, de Nilo Bernardes, publicado na Revista Brasileira de Geografia em 1961 (BERNARDES, 1961). A representação cartográfica considera o território nacional; sobre o Brasil e a Amazônia Bernardes afirma:

País de contrastes, como tem sido pitorescamente analisado sob muitos aspectos, o Brasil, no que diz respeito à propriedade fundiária, não deixa também de apresentar extremos chocantes quando se confrontam, por exemplo, os minifúndios agrícolas quase economicamente insubsistentes de certas áreas do Nordeste e os imensos domínios pastoris do Pantanal mato-grossense. Contrastes como êste, porém, se diluem face a uma constante que constitui a característica da quase totalidade do território brasileiro: a predominância da grande propriedade [...].

[...] nas regiões Norte e Centro-Oeste vamos encontrar a maior freqüência as grandes propriedades. [...] na sua maior parte, elas constituem imensas glebas de aproveitamento escasso ou, mesmo, totalmente nulo (BERNARDES, 1961, p. 367).

O mapa (Figura 40) indica especificamente sobre a Amazônia, que a maior incidência de propriedades menores, inferiores a 500 hectares, ocorria nas áreas adjacentes à calha do Rio Amazonas e no Estado do Amazonas nas áreas próximas à capital, Manaus.

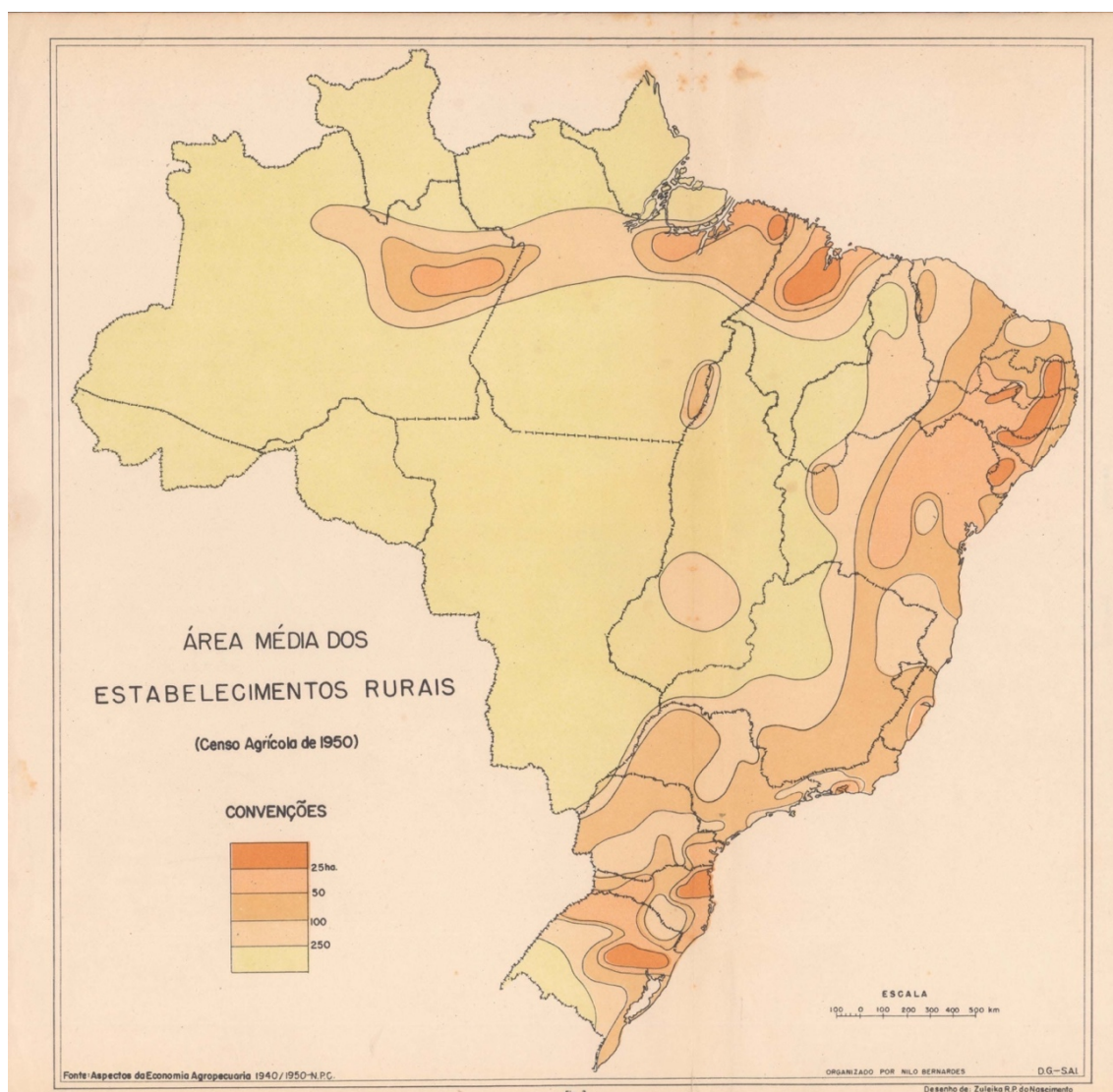


Figura 40: No vasto interior amazônico prevalece o latifúndio.
 Fonte: (BERNARDES, 1961).

Os argumentos representados na cartografia são ratificados no detalhamento apresentado por Bernardes (Figura 41)⁵⁷, comparando a situação fundiária das unidades federadas. No conjunto o território do Amazonas apresenta mais de 90% de suas propriedades com área superior a 500 hectares, o que representa, por outro lado, pouco mais de 11% do total de estabelecimentos, estando à frente, inclusive, do vizinho Estado do Pará que apresenta aproximados 73% das terras na mesma condição de grande extensão territorial.

⁵⁷ Editado pelo autor.

*Distribuição dos estabelecimentos agrícolas, por classes de área
(Censo de 1950)*

PAÍS E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	Área média dos estabelecimentos	ESTABELECIMENTOS SEGUNDO CLASSES DE ÁREA							
		Menos de 5 hectares		5 a menos de 50 hectares		50 a menos de 500 hectares		500 hectares a mais	
		% sobre o número total	% sobre a área total	% sobre o número total	% sobre a área total	% sobre o número total	% sobre a área total	% sobre o número total	% sobre a área total
BRASIL.....	113	22,3	0,5	52,5	4,5	21,8	27,7	3,4	62,3
Rondônia.....	1 309	13,0	0,03	34,5	0,4	36,0	4,4	16,4	95,1
Amazonas.....	388	21,9	0,1	49,7	1,9	17,3	6,3	11,1	91,7
Pará.....	110	26,8	0,5	56,2	10,5	15,0	16,6	2,0	72,4
Amapá.....	1 617	1,3	0,00	6,5	0,1	20,5	2,7	67,4	69,9
Maranhão.....	100	72,2	1,5	13,7	2,0	9,9	18,7	4,2	77,8
Piauí.....	231	1,29	0,1	37,9	3,5	40,2	28,6	9,0	67,8
Ceará.....	120	12,1	0,3	48,1	8,8	35,9	43,7	3,9	47,2
Rio Grande do Norte	112	20,1	0,5	49,1	8,7	27,3	36,2	3,5	54,6
Paraíba.....	52	31,8	1,6	51,5	16,5	15,1	39,1	1,6	42,7
Pernambuco.....	30	55,3	4,1	36,0	18,5	7,8	36,9	0,9	40,2
Alagoas.....	29	55,7	4,3	36,0	18,3	7,3	35,7	1,0	41,7
Seripe.....	26	53,0	4,1	37,7	23,1	8,6	45,6	0,7	27,2
Bahia.....	63	27,7	1,2	52,6	15,5	18,0	37,4	1,7	45,9

Figura 41: Distribuição dos estabelecimentos agrícolas
Fonte: editado pelo autor a partir de Bernardes (1961).

O cenário regional de concentração de terras exposto por Bernardes é associável a várias questões levantadas pelo governo amazonense, que expõem a imbricação entre a pobreza interiorana, a baixa lucratividade do extrativismo e o crescimento da capital acompanhado pela marginalização.

Contemporâneo a esse cenário, o documento da Mensagem a Assembleia de 1952, (Figura 42) quando trata do título “Atividades Agrícolas visando o Abastecimento” esclarece o movimento de manutenção das prioridades dadas ao extrativismo, colocado à frente da cultura agrícola. O ponto de vista é defendido na fala do Diretor do Fomento Agrícola Federal, César Pinheiro, que claramente aponta como objetivo o seguinte encaminhamento:

Consortiar quanto possível, sob o critério geográfico de sua distribuição nativa, a seringueira em primeiro plano e as demais essências florestais de idêntico rendimento econômico e valor comercial, e, intercaladamente culturas de ciclo vegetativo menos demorado, em especial cereais leguminosas e quanto referente à alimentação pública (PINHEIRO, 1951 apud AMAZONAS, 1952, p. 150).

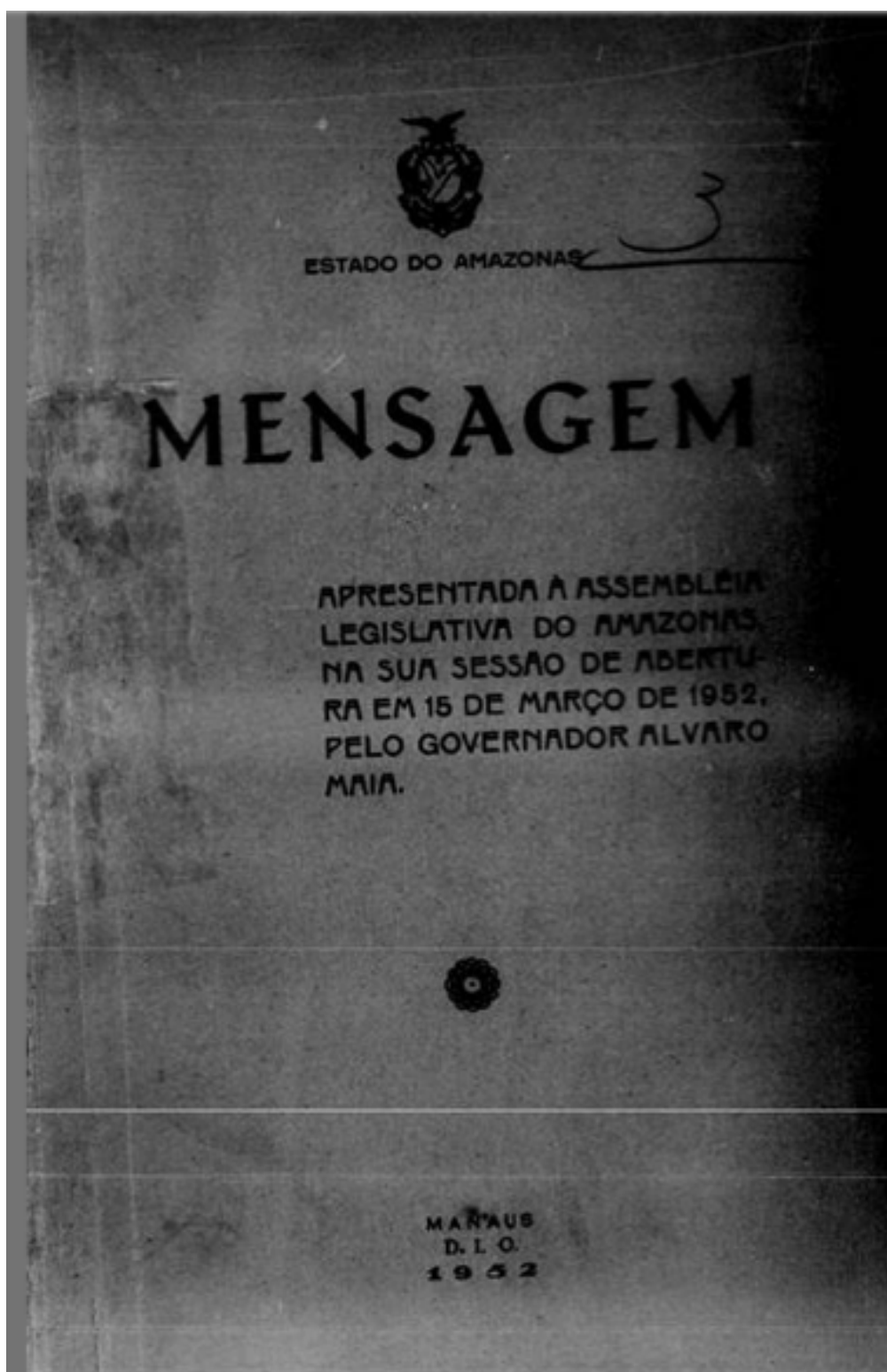


Figura 42: Em 1952 o extrativismo se mantém enquanto prioridade política.
Fonte: (AMAZONAS, 1952).

A fala de Pinheiro em associação às discussões trazidas até este ponto do texto evidencia a existência de movimentos políticos antagônicos, representados

através dos discursos defendidos pelo governo local, quais sejam, o propalar da mudança da base econômica local, em prol da agricultura, e os movimentos de priorização, por parte desse mesmo governo, da estrutura extrativa ainda atrelada à borracha silvestre.

Esse antagonismo era mantido enquanto se desenvolviam expressivos movimentos migratórios, pois no documento de 1952, no qual, é analisada a atuação da Polícia Civil sobre a segurança pública, o Governador Álvaro Maia aponta:

Maus elementos em grande número se insinuam, infelizmente, entre a população pacata e ordeira da capital, exercendo suas atividades nocivas [...]. Passaram pela Delegacia de Investigação e Capturas nada menos de 351 indivíduos, acusados principalmente de crimes de furtos [...].

Um índice da densidade populacional de Manaus, contrastando com a deserção do interior, pode ser encontrado nestas indicações da Inspetoria de Polícia do Porto: - em 1951 entraram aqui, por via fluvial, 19.835 pessoas e por via aérea 6.127, havendo saído no mesmo período, por ambas as vias, 16.074, do que resulta terem ficado em nossa terra 9.888 pessoas (AMAZONAS, 1952, p. 111).

Alguns dos motivos que impulsionavam a chegada de migrantes na capital são identificados, quando da explanação dedicada ao título “Saúde Pública”, também constante na Mensagem, onde é encontrado o seguinte fragmento:

A maior ação desenvolve-se na Capital e arredores onde se concentram 2/5 da população do Amazonas. Felizmente não houve surtos epidêmicos em 1951, e, assim, tal calamidade não deu cuidados ao Departamento [...]. A grande assistência às populações da hiterlândia é, incontestavelmente, realizada pelo SESP, pelos ambulatórios e hospitais das missões religiosas. O Departamento de Saúde do Estado não estendeu sua rede assistencial ao interior, sem médico e enfermeiros (AMAZONAS, 1952, p. 69).

O documento revela que, além da incapacidade da administração estadual se fazer presente nas regiões interioranas, em paralelo, essas áreas vivenciavam processos estimulantes ao êxodo rural, pois “[...] qualquer ocupação na indústria extrativa ou agrícola na Amazônia e, particularmente, no Amazonas, rende mais, para o trabalhador, do que a borracha [...]” (AMAZONAS, 1952, p. 235).

As passagens revelam a existência de um círculo vicioso que conforma a base para a formação das economias externas citadas por Benchimol: indisponibilidade de terras para a agricultura, enquanto vetor de geração da pobreza, e concentração de serviços públicos básicos de assistência em Manaus e perda de importância econômica do principal produto, gerador da ocupação para a mão-de-obra interiorana. No ocidente amazônico os dados populacionais referentes às cidades capitais localizam onde as economias externas⁵⁸ foram fundadas (Tabela 5).

Tabela 5: Evolução Populacional das Capitais do Ocidente Amazônico 1920-1950

ANO	Boa Vista	Manaus	Porto Velho	Rio Branco
1920	---	75.704	---	19.930
1940	---	106.399	---	16.038
1950	17.247	139.620	27.244	28.246

Fonte: (IBGE, 2010).

A maior concentração populacional de toda sub-região ocidental na capital amazonense, apresentando quatro vezes mais habitantes do que a segunda capital regional, Rio Branco, associada ao dado já citado sobre o total de população do Estado do Amazonas em 1950, aponta que mais de 25% da população estadual estava na capital.

Nesse contexto a pendência relativa ao artigo 199 da Constituição de 1946 – que determinava a aplicação na Amazônia de no mínimo 3% da renda tributária da União pelo prazo de vinte anos – é identificada enquanto ponto central. A inflexão sobre essa situação ocorreu com a regulamentação do referido artigo, fato que se deu em 1953 – sete anos após a aprovação da Carta – o que resultou na criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, de acordo com a Lei n. 1806.

⁵⁸ A economia externa ocorre quando um setor produtivo expande suas atividades e as empresas que atuam nesse setor podem desfrutar de melhores condições, infraestrutura, redes de fornecimento mais sofisticadas e mão-de-obra mais qualificada resultando em custos menores de suas produções.

A partir do cenário exposto sobre as unidades federadas que compunham a Amazônia no início da década de 1950, em que se observou, particularmente no Amazonas, a continuidade de antigos problemas regionais, e até de acentuação de alguns deles, adquirindo expressão mais urbana, é relevante analisar sobre o caráter das respostas dadas pelo planejamento, conduzido a partir da SPVEA, no que se refere, principalmente, ao território amazonense, e também sobre as reações do Governo local, decorrentes das inserções do novo órgão.

A análise que segue é a resposta construída, na qual, foram associadas as concepções e ações do planejamento aos problemas do Amazonas, materializadas nas reações e manifestações de agentes com algum grau de reverberação sobre a ação planejadora, quais sejam, o Governo do Estado e a imprensa local. Foram investigados nessa análise os três aspectos considerados mais relevantes da ação planejadora no enfrentamento dos problemas apresentados ao longo das análises feitas nas seções anteriores da pesquisa: a agricultura, os transportes e os recursos naturais.

A concepção de planejamento trazida logo nos primeiros passos que resultariam na criação da SPVEA representou nova postura do Estado sobre o ato de planejar; os documentos consultados possibilitaram identificar a perspectiva do Governo Federal sobre a atividade planejadora na Amazônia, através da fala de Sócrates Bonfim⁵⁹, autor do documento intitulado “Valorização da Amazônia e sua Comissão de Planejamento” (Figura 43) – da qual foi membro – publicado em novembro de 1953. Os componentes dessa Comissão estão elencados no documento do Programa de Emergência de 1954 (Figura 44).

⁵⁹ Sócrates Bomfim, amazonense, advogado, industrial; criou a Companhia Siderúrgica da Amazônia – Siderama.

VALORIZAÇÃO DA AMAZÔNIA E SUA

COMISSÃO DE PLANEJAMENTO

I. DESCOBRIMENTO DA AMAZÔNIA

A Amazônia brasileira foi a última das regiões do Brasil a ser explorada e incorporada ao patrimônio nacional. Assim ocorreu por causa de seu afastamento geográfico em relação aos centros primeiros ocupados e explorados pelos portugueses, e porque estava a oeste do meridiano de Tordesilhas, sendo, portanto, parte do hemisfério que, naquele tratado, se reservara a Espanha. Na verdade, a ocupação da Amazônia, por motivos geográficos evidentes, teria que ser feita, na época colonial, a partir do leste, pela subida do Amazonas e seus afluentes, as vias naturais de comunicação da região. Parece que os colonizadores espanhóis compreenderam que seria difícil, e mesmo temerário, qualquer movimento para a conquista da região que partisse do Pacífico.

Figura 43: Um dos primeiros textos da fase do Planejamento científico na Amazônia.
Fonte: (BONFIM, 1953, p. 1).

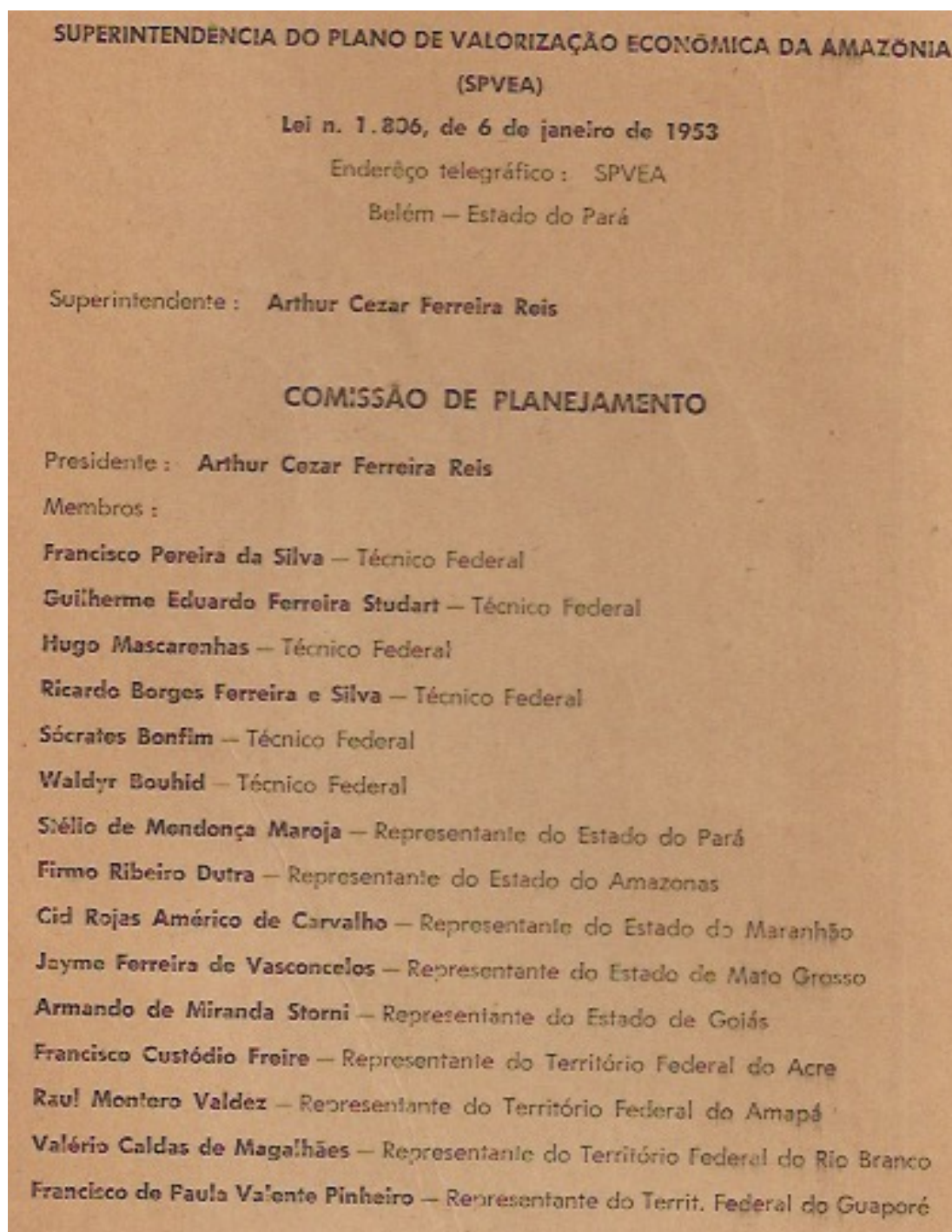


Figura 44: No embrião da SPVEA a técnica prevalece
Fonte: (SPVEA, 1954).

O texto de Bonfim detalha o processo originário do órgão colegiado. Sobre a Comissão Parlamentar o autor aponta que:

De início, verificou a Comissão a inviabilidade de organizar por si própria um plano técnico e que lhe cabia apenas estabelecer as normas legais que disciplinassem a organização da entidade destinada a realizar o planejamento e pô-lo em execução (BONFIM, 1953, p. 12).

Essa entidade viria a ser a Superintendência e o destaque inicial em sua criação se coloca na composição da Comissão de Planejamento, grupo inicial formado por seis técnicos federais e nove representantes regionais, o que indica significativa mudança quantitativa na participação dos representantes amazônicos na concepção da atividade planejadora, em comparação com fases anteriores de inserção das ações estatais, visando a promoção econômica, a exemplo da CEDB, da qual participavam apenas três membros: 1) Representante do BCB/BCA; 2) Representante dos produtores; 3) Representante da indústria, todos nomeados pelo Presidente da República.

Além da mudança na quantidade da representação regional, a criação da Superintendência conformou duas novidades a citar: a eleição do caráter técnico como proa da ação planejadora e a robusta ampliação de horizontes na concepção do planejamento ao incluir no bojo de suas pretensões múltiplos elementos, além da estrutura social e econômica regional, então, carentes da ação do Estado.

No mesmo documento datado de 1953 se encontra passagem que materializa, geograficamente, a ampliação do peso da técnica e dos horizontes do Planejamento, mas não sem a influência do componente política, no trecho em que Bonfim esclarece sobre a área do país inserida no conjunto de ações pretendidas.

Êsse conjunto de aspirações deveria ser realizado sôbre uma base territorial que compreende todo o norte do país, incluindo totalmente os Estados do Pará e Amazonas e os Territórios Federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e mais o Estado do Maranhão, na parte a oeste do meridiano 44°, o Estado de Goiás, ao norte do paralelo 13°, Sul, e o Estado de Mato Grosso, ao norte do paralelo 16°, Sul. No total, é uma área de 5.057.490 Km², representando 59,4% da superfície do Brasil,

povoada em 1950 por uma população de apenas 3.549.589 habitantes (BONFIM, 1953, p. 17).

Tal recorte passaria a delimitar a Amazônia Legal⁶⁰, porção do território nacional sobre a qual a SPVEA passa a intervir, como um desdobramento da Lei 1.806 de 06 de janeiro de 1953 (Figura 45).

O recorte geográfico trazido representou uma abstração, conformando-se enquanto “fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico. Foi a necessidade do governo de planejar e promover o desenvolvimento da região” (MDR, 2020).

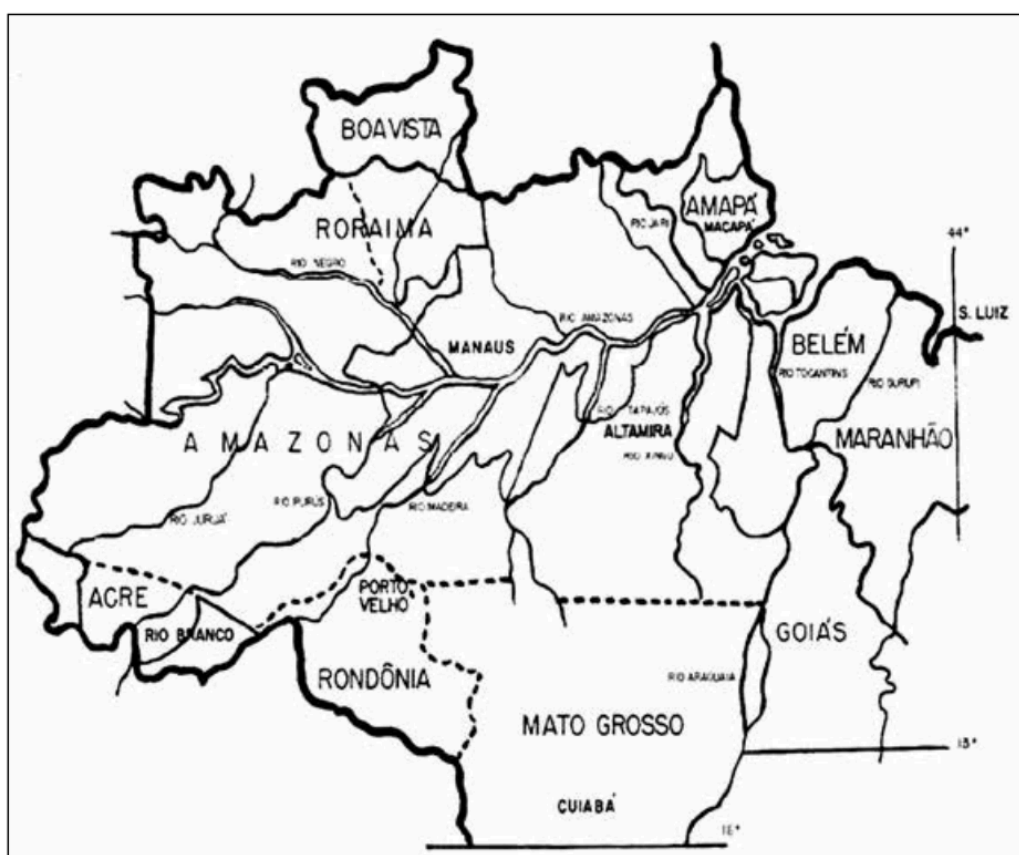


Figura 45: Amazônia-Legal – delimitação nasce precária.
FONTE: Trindade, 2014, p. 115

⁶⁰ Em 1977, a Lei Complementar 31 de 11.10.1977 integrou todo o estado de Mato Grosso à Amazônia Legal (IBGE, 2020).

Contemporâneo ao surgimento da SPVEA, Eidorfe Moreira⁶¹ publicou em 1960 a obra intitulada “Amazônia: o conceito e a paisagem”, em seu texto o autor, que inclusive trabalhou na SPVEA, quando questiona sobre “Os critérios delimitativos e a delimitação legal” da Amazônia, para efeito do que pretendia o Plano de Valorização Econômica, aponta para as limitações apresentadas pelos recortes adotados pela Superintendência.

Dos critérios propostos [...] três sobrelevaram em importância os demais: o geodésico [transcrito por Bonfim na citação anterior], o fisiográfico e o botânico [...]. O critério fisiográfico – se assim podemos chamá-lo – foi proposto pelo Conselho Nacional de Geografia, consubstanciado em notável trabalho do professor Lúcio de Castro Soares, que sugeriu a ampliação da região até os contornos da sua rede patômica, sustentando neste sentido um ponto de vista mais lógico e consentâneo geograficamente falando. [...] esse critério se orientou num sentido nitidamente hidrográfico. A divisória se orientaria, de modo geral, pelo *divortium aquarum* que separa a bacia hídrica da região das duas principais bacias confinantes – a platina e sanfranciscana [...]. A delimitação com base no revestimento botânico, critério adotado no projeto de lei que regulava o Plano de Valorização Econômica da região, teve entre os seus defensores o relator do projeto no Senado, senador Álvaro Adolfo da Silveira, que o fundamentou nos seguintes termos:

A cobertura botânica assinala a diferenciação geográfica e dá o caráter típico e inconfundível à região. Toda a vida do ecúmeno amazônico está subordinada às condições ecológicas impostas pela floresta e pelo rio Amazonas. A economia humana não podia fugir ao imperativo do meio. De modo que, sendo a principal característica da região de floresta típica e o principal fator de sua economia, é lógico que a delimitação da região a que corresponde se faça por ela, isto é, pela fímbria dessa floresta, ao ponto de transição com terras de outra cobertura ou formação. Devemos observar que, com isto, grandes trechos dos Estados do Maranhão, Goiás e Mato Grosso ficarão

⁶¹ Eidorfe Moreira nasceu a 30 de julho de 1912 na Paraíba. Com menos de dois anos veio para Belém, para onde sua família se transferiu. Como estudante, participou da vida cultural acadêmica e, das atividades políticas. Na revolta de apoio à Revolução Constitucionalista de São Paulo, foi ferido e perdeu um braço. Em 1935, começou a publicar na imprensa diária, artigos e ensaios. Formou-se em direito em 1938 e no ano seguinte iniciou sua carreira no magistério. Professor de Economia política, contribuiu na área de ciências e geografia. Ingressou no serviço público em 1945, onde permaneceu até se aposentar. Após a criação da SPVEA, em 1954, o pesquisador amazonense Arthur Cezar Ferreira Reais convidara Eidorfe a compor o setor de divulgação da mesma, onde publicou importantes trabalhos sobre a Amazônia. Foi também professor e pesquisador da Universidade Federal do Pará onde exerceu várias funções, afastando-se em 1982. Eidorfe Moreira é considerado um dos intelectuais mais importantes de sua geração e dos vultos mais notáveis que o Pará já produziu.

compreendidos na área amazônica, que terá de receber um influxo dos recursos constitucionais.

Dos três critérios prevaleceu o geodésico [...]. Sob o ponto de vista geográfico, não foi certamente o mais acertado. Além de precário, como todo critério abstrato, êle oferece o inconveniente de projetar arbitrariamente os limites da Amazônia além das raias naturais de sua bacia hidrográfica, incluindo no seu âmbito trechos de outras bacias contíguas, como a do Paraguai ao sul e a do Parnaíba a leste (MOREIRA, 1960, p.43).

Em que pesem as críticas oriundas de um agente da própria SPVEA, os novos contornos adotados para as ações de Planejamento representaram mudanças significativas e mais realistas, quando em comparação ao que fora proposto pelo Plano de Defesa da Borracha (1912), que avançava sobre quase a totalidade do território do país. Esse novo arranjo físico-territorial se associou a outras perspectivas de enfrentamento dos problemas regionais que ultrapassavam a ênfase dada ao extrativismo gomífero, presente na criação do Banco de Crédito da Borracha-BCB (1942) no contexto da Batalha da Borracha e – a partir de 1947 – com a criação da Comissão Executiva de Defesa da Borracha - CEDB.

O detectar dessas diferenças levou à busca por recorrências e especificidades entre cada uma das três experiências de ação/planejamento assim identificadas: 1) Fase do Plano de Defesa da Borracha (1912-1915); 2) Fase dos Acordos de Washington⁶², BCB/BCA e CEDB (1942-1950)⁶³; 3) Fase de atuação⁶⁴ da

⁶² Através da análise das atribuições da Comissão de Controle dos Acordos de Washington, criada pela Lei n. 4.523 de 25 de julho de 1942.

⁶³ A associação feita entre os três agentes é fruto de interpretação, pois a CEDB nasce atrelada às normas de funcionamento que regiam o Banco de Crédito da Borracha instituídas durante a vigência dos Acordos de Washington; o caráter de Economia de Guerra foi determinante para as operações desenvolvidas pelo Banco e influenciaram no alcance que a CEDB teve nas polêmicas regionais durante os três primeiros anos da atuação (1947-1950).

⁶⁴ É importante esclarecer que a atuação da SPVEA se deu entre 1953 e 1966; na análise em questão o termo fase foi usado para indicar o período analisado a partir dos dois documentos: o Plano de Emergência e o Primeiro Plano Quinquenal, não incluindo o intervalo entre 1960 e 1966.

SPVEA, compreendida pelo Plano de Emergência (1954); e pelo Primeiro Plano Quinquenal – 1º e 2º Volumes (1955-1959)⁶⁵.

O elencar das três fases feito associadamente, sendo as duas primeiras de experiências e ações governamentais e a terceira efetivamente de planejamento, não desconsidera a diversidade de alcance, existente em cada período, das concepções sobre os problemas da região e os diferentes momentos históricos em que cada uma das experiências foi apresentada, outrossim, toma como mote a região amazônica e seus problemas, representados, inclusive, no reiterar de diversos pontos presentes nas três fases que percorrem, aproximadamente, o intervalo de quase cinco décadas (1912- 1959).

Essa associação é construída com o intuito de investigar sobre o *modus operandi* da SPVEA em relação aos problemas da região; assim os objetivos da Valorização da Amazônia, que são detalhados na publicação de Bonfim (1953), são resumidos e divididos em dois grupos: os recorrentes, identificados, mesmo que parcialmente, nas experiências anteriores, e aqueles específicos da experiência que criou a SPVEA.

Os principais pontos de recorrência identificados foram encontrados em documentos já apresentados na pesquisa, a exemplo do Plano de Defesa da Borracha (1912); na análise da ação de órgãos específicos criados pelo Estado, cujas inserções promoveram alterações na realidade amazônica, caso do BCB/BCA, SEMTA, SAVA e SESP e CEDB (1942-1950)⁶⁶ – durante a Batalha da Borracha, e na fase posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial; e no período de atuação da SPVEA (1953-1966), através do Programa de Emergência (1954) e do Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959)⁶⁷.

⁶⁵ O Plano Quinquenal (1955-1959) foi atualizado em 1960 em função de não conformar novo plano e por arbítrio do pesquisador a atualização não compõe o conjunto de documentos investigados.

⁶⁶ Com o objetivo de facilitar a leitura no elenco de pontos, o conjunto dos órgãos criados na década de 1940 é reunido no intervalo 1942-1945.

⁶⁷ A periodização apresentada para a atuação da SPVEA deriva de uma das ênfases da pesquisa, qual seja a institucionalização do planejamento na Amazônia e pelo fato do Primeiro

Devido a extensão do conjunto de documentos, os tópicos a seguir resumem os principais pontos recorrentes encontrados em pelo menos duas das três fases:

1) Indústria

- Incentivo à industrialização da borracha (1912);
- Incrementar a industrialização (1954-1959);

2) Migração, Colonização e Agricultura

- Incentivo à migração e assistência à saúde no interior e à agricultura de pequeno porte (1912);
- Incentivo à migração de nordestinos (1942-1945);
- Promoção do desenvolvimento da produção agrícola e extrativa; estabelecimento de política demográfica de assistência à população nativa e inclusão de migrantes (1954-1959);

3) Transporte

- Incentivo aos transportes ferroviários e hidroviários através de obras e isenção fiscal para importação de embarcações (1912);
- Realização de plano de viação regional, transportes e comunicação (1954-1959);

4) Economia

- Divulgação da economia regional (1912).
- Fomento ao desenvolvimento de relações comerciais entre a região, outras regiões do país e países fronteiriços à Amazônia; manter divulgação econômica e comercial da região (1954-1959);

A existência desses pontos de convergência entre propostas apresentadas num intervalo de quase cinquenta anos ratifica a argumentação, já apresentada, de estagnação da economia regional, em função da expectativa das elites políticas de ressurgimento do fausto a partir, majoritariamente, do incentivo estatal ao extrativismo gomífero; essa pauta econômica exclusiva norteou as ações governamentais e as inversões do Estado na Amazônia até o início da década de 1950.

Plano Quinquenal (1955-1959) ter sido atualizado em 1960, para os cinco anos seguintes, não sendo a atualização objeto de análise do pesquisador.

Já os pontos específicos⁶⁸ da proposta de 1953 eram: 1) Fomento à produção animal com vistas à melhoria alimentar; 2) Desenvolvimento do programa de defesa contra inundações; 3) Promoção do aproveitamento de recursos minerais; 4) Estabelecimento de política de energia; e 5) Estabelecimento de programa ampliado do crédito bancário.

Estes pontos apresentam uma visão de planejamento alinhada às características das transformações econômicas e políticas, então, em curso no Brasil e se conformam enquanto reflexos da sobreposição de carências nacionais e regionais; sobre esse processo Ianni (1986) aponta que:

Ao iniciar-se o segundo período governamental de Getúlio Vargas (1951-54), o poder público e a maioria do Congresso Nacional ainda estavam comprometidos (ideológica e praticamente) com uma política econômica antiintervencionista e internacionalizante [...]. Além disso, a estruturação política das classes e grupos sociais, bem como o funcionamento dos partidos [...] haviam tornado mais complexo o sistema político [...]. Em 1951 [...] a sociedade brasileira já se encontrava diferenciada, devido ao crescimento do setor industrial, à expansão do setor bancário e ao rápido crescimento dos centros urbanos dominantes (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Salvador e alguns outros).

[...]

Esse foi o contexto geral, no qual o Governo Vargas se defrontava com alguns dilemas econômico-financeiros importantes. Ele precisava enfrentar, de alguma forma, problemas tais como: a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos, a necessidade de importar máquinas e equipamentos, a insuficiência de energia e transportes, a insuficiência de ofertas de gêneros alimentícios para as populações dos centros urbanos em rápida expansão [...] (IANNI, 1986, p. 122).

O Amazonas reflete essas questões nacionais no crescimento populacional de Manaus, na insuficiência da estrutura urbana, então existente, e nas movimentações estabelecidas entre os governos estadual e central, detalhadas

⁶⁸ O entendimento do que vem a ser específico da ação planejadora na década de 1950 se deve à interpretação dos documentos investigados de que nessa fase o planejamento evidencia uma perspectiva de ações articuladas no enfrentamento de problemas regionais; essa articulação não foi observada nas propostas das fases anteriores. Ao longo do texto a análise se dedica a expor as especificidades dos cinco pontos destacados.

na Mensagem à Assembleia Legislativa apresentada pelo Governador Álvaro Maia em 1952. Referindo-se ao ano anterior e tratando do título “Serviços Elétricos do Estado” esclarece que:

Tecnicamente dará uma ideia geral do descalabro dos Serviços Elétricos a exposição que em ofício de 19 de fevereiro de 1951, fez o presidente da Comissão Administrativa ao presidente do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, a qual aqui traslado em resumo: “As instalações dos Serviços Elétricos do Estado, constituídas de duas usinas, uma central com cinco máquinas a gás pobre e com capacidade e novecentos e dez kw., estiveram arrendadas a Manaus Tramways até 11 de Fevereiro de 1951. Acontece, porém, que a situação se agrava pelas exigências do consumo e necessidade rever e reformar, as máquinas primitivas que trabalham desde 1911. Torna-se, pois, urgente a aquisição de dois grupos Diesel-elétricos, de emergência, de quinhentos Kw. cada um”

Rematava o presidente da Comissão Administrativa, solicitando deferimento a essa pretensão [...]. Só em novembro de 1951, porém, aprouve ao Conselho responder ao instante requerimento, reconhecendo a urgência do caso que precisava ser, de fato, solucionado com presteza [...] mas recomendando que o Governo do Estado “pedisse à União a ratificação do ato de recisão com a Manaus Tramways, condição necessária para se poder tratar do assunto, dependente da prévia autorização do Governo Federal.

Diante desse adiamento do problema impunha-se dar-lhes novos rumos com outras providências, que nos tirassem da situação vexatória, com o crescimento contínuo de consumidores de luz, acompanhando logicamente o crescimento da população da cidade e as exigências sempre maiores das indústrias.

Assim, recebendo a verba de Cr\$ 7.000.000,00, destinadas ao Amazonas pelo Plano SALTE e referente ao exercício de 1951, abriu o Governo concorrência pública, para fornecimento de dois conjugados Diesel-Elétricos [...] sendo vencedora a firma Wilson Sons & Co. Lt. (AMAZONAS, 1952, p. 132).

A situação de decadência e atraso da estrutura urbana da cidade refletia o estado econômico em que se encontrava o Amazonas e a Amazônia, essa situação é exposta em associação ao conteúdo apresentado pela Comissão de Planejamento da Valorização da Amazônia sob o título de “Concepção Preliminar

da Valorização Econômica da Amazônia”⁶⁹, parte componente da publicação de Sócrates Bonfim.

O texto de Bonfim elenca 49 pontos em que são imbricados os problemas regionais aos objetivos e encaminhamentos necessários à superação do problemático quadro regional. Chama atenção o caráter sistêmico das propostas que avançam sobre várias frentes.

O elenco com as principais características detectadas no documento é apresentado juntamente ao que foi identificado enquanto caráter específico, inovador da fase iniciada com a SPVEA:

1) Continuidade dos programas e obras já em curso na região; tal traço denota a percepção do planejamento enquanto atividade a ser inserida dentro de uma realidade já dinâmica, diferentemente das interrupções econômicas de atividades como a cultura da castanha e da juta, que mesmo viáveis, foram abandonadas durante a Batalha da Borracha;

2) Alcance da integração regional incluindo as fronteiras; a proposta contempla partes da Amazônia obliteradas pelas propostas anteriores, que se debruçavam, exclusivamente, sobre a promoção das áreas produtoras de borracha. Destaca-se que esse ponto se alinha a preocupação do Estado com a soberania nacional na região, principalmente após a tentativa de criação Instituto Internacional da Hiléia Amazônica⁷⁰.

3) Integração econômica entre a região (Amazônia), o Nordeste e o centro do país, através do transporte; este objetivo também reflete dinâmicas nacionais inexistentes nas fases anteriores, a exemplo do, então, importante processo de ampliação do mercado interno, via substituição de importações, que, para se

⁶⁹ O título compõe o documento, já citado, Valorização da Amazônia e sua Comissão de Planejamento, publicado em 1953 pela SPVEA.

⁷⁰ O Instituto Internacional da Hiléia Amazônica – IIHA foi uma proposta de internacionalização da Floresta Amazônica iniciada em 1946, envolvendo órgãos internacionais como a UNESCO. Os principais objetivos dessa proposta eram o desenvolvimento de pesquisas na região envolvendo diversas áreas do conhecimento, além da ocupação territorial através do incremento demográfico. O tema foi bastante controverso, pois a tentativa de criação do Instituto colocava em questão o domínio territorial e a soberania de diversos países.

materializar na Amazônia necessitava também da construção de rodovias, com destaque para a Belém-Brasília. Tal processo e suas reverberações nas relações econômicas estabelecidas entre as regiões do Brasil é motivo da análise de Maria da Conceição Tavares (2011)⁷¹.

O aumento dos desequilíbrios regionais corresponde a uma tendência natural de concentração da atividade econômica em torno da região polarizada do sistema, agravada por uma política econômica de incentivos à industrialização que na prática correspondia à transferência de renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas.

Embora recentemente tenha cessado essa orientação da política econômica (sobretudo no aspecto cambial) e esteja, pelo contrário, tentando corrigir-se deliberadamente essas disparidades, particularmente no Nordeste, os dois Estados industriais mais importantes da Federação (Guanabara e São Paulo) continuam gerando cerca de 50% da renda nacional com uma população que representa apenas 23% do total.

Depois de 1955 a tendência no sentido de alargamento das disparidades regionais parece estar-se invertendo, uma vez que os dados de renda da região Centro-Sul indicam uma perda da posição relativa desta região a favor do Norte e Nordeste.

Na realidade, isso se deve menos a uma diminuição da concentração industrial na região mais desenvolvida do que ao aumento da participação da agricultura dos Estados menos desenvolvidos na Renda Nacional Brasileira. A explicação deste fato pode estar na melhoria das relações de troca entre produtos agrícolas e produtos industriais verificadas nos últimos anos, dado o peso relativo do setor agrícola naqueles Estados (TAVARES, 2011, p. 134).

A perspectiva apresentada pela autora, para meados da década de 1970, é associável ao argumento de que o maciço investimento estatal feito na Amazônia, através da construção de rodovias, se converteu em alteração positiva do quadro econômico regional em função da melhoria das relações de troca entre o Vale e as demais regiões; essa mudança decorreu – também – das ênfases dadas, pelo Planejamento, aos transportes, ênfases já presentes no Programa de Emergência de 1954.

4) Concentração populacional em núcleos ou áreas rurais; é um reflexo do interesse expresso em promover agricultura na região. Tal objetivo vai de

⁷¹ Publicado originalmente em 1977.

encontro às políticas anteriormente adotadas de dispersão populacional para sustentação do extrativismo.

5) Conversão gradual da atividade econômica extrativista para a agricultura visando melhoria alimentar; esse traço apresenta a ideia de planejamento de longo prazo sobre a transformação da realidade, sem as urgências de reorientação econômica identificadas na Batalha da Borracha, durante a Segunda Guerra Mundial.

6) Ênfase na questão urbana (as cidades);

7) Ênfase na industrialização;

8) Aposta na agricultura científica, poli nucleada, via colonização;

9) Pecuária com complemento à agricultura;

10) Nutrição vinculada à educação;

11) Saneamento em pontos e áreas específicas;

12) Saúde vinculada à educação;

13) Educação para a profissionalização;

14) Ênfase no transporte fluvial e aéreo;

15) Parceria entre o investimento público e privado;

16) Incentivo ao crédito.

Destaca-se que desse conjunto inicial de objetivos da Valorização, quatro pontos (6,7,11 e 13) revelam uma perspectiva urbana do planejamento, pouco contemplada nas fases anteriores, pois é encontrada no documento a seguinte ênfase:

[...] Belém, Manaus, São Luís e Cuiabá são os centros culturais da Amazônia e onde se formam as idéias e definem as atividades da população amazônica em relação às condições de vida do vale amazônico. Essas cidades e zonas circunjacentes

devem ser os centros naturais de elaboração das idéias científicas e técnicas da região [...]

[...] Belém e Manaus desenvolveram-se historicamente à base de uma economia puramente comercial, solapada pela crise dos últimos quarenta anos [...] resultando no precário desenvolvimento dos investimentos privados, numa crise de desemprego e na insuficiência dos recursos disponíveis para a manutenção de um padrão de vida satisfatório da massa popular.

O normal desenvolvimento dos planos de recuperação da Amazônia exige, como condição preliminar, a criação de condições de vida satisfatórias em seus centros urbanos que são ao mesmo tempo culturais e econômicos, e que permitem fé na realização dos programas de valorização e apoio técnico para os mesmos (BONFIM, 1953, p. 54)

Tem ênfase também a questão da industrialização o que ratifica a importância dada às cidades dentro dos objetivos da Valorização.

Para que a industrialização se torne possível e sem agravar problemas já existentes, é necessário que os centros industriais disponham de: a) zonas agrícolas próximas [...] b) serviços públicos de energia elétrica [...] c) boas condições sanitárias [...] d) ensino profissional; e) instituições de pesquisa tecnológica [...] f) crédito bancário [...] g) sistemas adequados de transporte (BONFIM, 1953, p. 56).

A tônica do planejamento, tendo em perspectiva a região enquanto um sistema social, é evidenciada à luz do que não fora, até então, alcançado no Vale: a superação do extrativismo e do seu decorrente círculo vicioso, social e econômico.

É importante que as colônias agrícolas tenham sucesso e permitam ao lavrador realizar um nível econômico elevado, sem o que tenderá a retornar à atividade florestal, mais penosa, mais incerta, mas frequentemente de lucros imediatos mais altos. Os núcleos coloniais deverão ser organizados com recursos suficientes para dotá-los de toda a assistência técnica de que necessitem, de toda aparelhagem indispensável ao plantio, colheita, conservação e transporte de safras, dos recursos financeiros necessários ao trabalho [...] e de condições satisfatória de habitação, sanidade, educação. Do seu sucesso no realizar de uma agricultura rendosa para o lavrador é que depende, na realidade, o êxito de todos os trabalhos de Valorização da Amazônia, porque se não [...] as populações agrícolas retornarão ao extrativismo e a dispersão [...] a alimentação deficiente continuará a ser o problema crítico da

saúde na Amazônia; as cidades não se poderão desenvolver industrialmente [...] (BONFIM, 1953, p. 61).

Além de identificar o círculo vicioso da economia regional, até então desenvolvida em ciclos – primeiramente o Ciclo da Borracha e depois a Batalha da Borracha – a proposta traz, enquanto visão de planejamento, um ponto inovador importante e ausente na maior parte dos encaminhamentos dados anteriormente, qual seja, o reconhecimento da realidade, pois ainda tratando da questão agrícola Bonfim afirma que:

A exploração florestal extrativista é a base da economia amazônica e o seu principal produto, a borracha, é essencial à complementação da economia nacional, sendo sua produção atual insuficiente para atender às crescentes necessidades de consumo do país. Por isso a conversão da economia extrativa em economia agrícola será gradual, iniciando-se pelas populações marginais que já não trabalham na floresta permanentemente, mas ainda não se tornaram agricultores [...] [Bonfim também assume que o] problema de saúde na Amazônia é, inicialmente, o de reunir as populações rurais em áreas onde a ação sanitária possa alcançá-las. Sanear os quatro milhões de quilômetros quadrados onde jaz dispersa a população [...] seria impossível. O saneamento só é realizável em áreas limitadas que os recursos humanos e financeiros da Valorização possam cobrir (BONFIM, 1953, p. 65).

A partir da identificação das inovações trazidas por Bonfim, sobre a perspectiva da atividade planejadora, parte-se para a análise do Programa para 1954 (Figura 46), destacado pelo artigo 19 da Lei n. 1806; busca-se identificar elementos que elucidem sobre outro tratamento dado aos problemas da Amazônia, frente ao que foi tentado de forma central nas fases anteriores – o soerguimento do extrativismo.

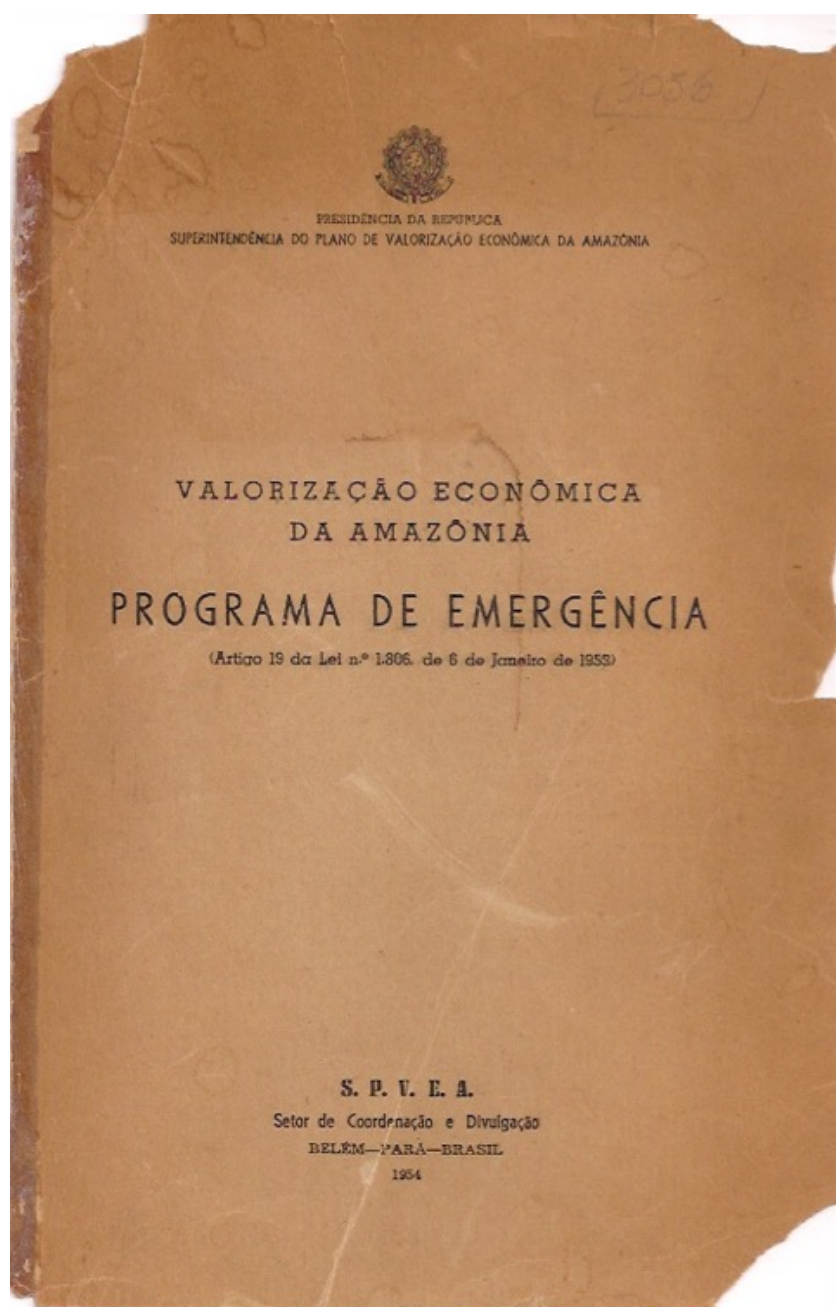


Figura 46: Programa de Emergência concebido em 3 meses
Fonte: (SPVEA, 1954).

O destaque inicial trazido pelo documento é a recorrência de menções explícitas às condições adversas, sobre as quais, ocorreu o processo de concepção e apresentação da proposta ao Presidente da República. As falas dos agentes públicos trazem indícios sobre a conjuntura da elaboração do Programa, pois no preâmbulo do texto é destacado que:

Instalada a SPVEA em 21 de setembro de 1953, em Belém do Pará, aquela Comissão iniciou os respectivos trabalhos,

confeccionando logo o seu Regimento Interno para que, em princípios de outubro, começasse efetivamente a cumprir os ditames legais, ou seja, a elaboração do Programa de Emergência, ponto de partida das atividades da SPVEA no vale amazônico.

Dispondo do tempo exíguo de três meses [...] os seis técnicos federais e os nove representantes dos Estados e Territórios concluíram o Programa [...] como providência preliminar destinada à execução futura do 1º Plano Quinquenal.

[...] foi elaborado o presente Programa de Emergência que, embora [as] limitações, representa [...] passo de transição [...] entre o regime de obras e serviços que vinham sendo realizados com recursos financeiros [...] e o novo regime de planejamento econômico adotado (SPVEA, 1954, n.p).

Semelhante ressalva relacionada a exiguidade do prazo de elaboração do documento é reiterada no Relatório apresentado pela Subcomissão de Crédito e Comércio; tratando especificamente sobre a relação entre o Programa de Emergência e as linhas de crédito ao desenvolvimento regional propostas, o texto assinala: “Várias das sugestões [...] teriam motivado proposições ao exame da Comissão de Planejamento, não se tratasse de um Plano de Emergência com [...] limitações (SPVEA, 1954, p. 161). Detalhando a questão do comércio regional a subcomissão ratifica:

No setor de Comércio, o pronunciamento da Sub-Comissão depende de análise dos mercados interessados e suas interdependentes relações, o que não lhe seria possível realizar com a exiguidade de dois meses para o preparo do Plano de Emergência e acúmulo de serviços outros [...] SPVEA, 1954, p. 163).

Não obstante o caráter de urgência, que norteou a concepção do Programa, a estrutura apresentada no índice do documento remete à concepção de planejamento enquanto expressão de sistema de ações que avança sobre frentes diversas a partir de inserções múltiplas oriundas de equipes de trabalho: as Subcomissões. O primeiro destaque dado a constituição dessas equipes é o reflexo direto do trabalho desenvolvido pelas subcomissões na estruturação do Programa de Emergência (Figura 47).

SUB-COMISSÃO DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA	
Relatório	
Proposição Orçamentária	
a — Desenvolvimento de pesquisas	
b — Colonização	
c — Racionalização da Agricultura	
d — Mecanização da lavoura	
e — Racionalização da Pecuária	
Desenvolvimento de pesquisas preliminares	
Intensificação da imigração e organização racional da colonização	
Reforma do regime de terras	
Racionalização da Agricultura	
Mecanização da lavoura	
Racionalização da Produção Animal	
Tecnologia agrícola	
Quadro demonstrativo dos processos submetidos à Sub-Comissão de Produção Agrícola	
Crédito agrícola	
SUB-COMISSÃO DE TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E ENERGIA	
Relatório	
Pareceres	
SUB-COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL	
Relatório	
Considerações preliminares	
Razões da criação da Sub-Comissão de Desenvolvimento Cultural	
Esquemática das diretrizes culturais no programa de emergência ..	
Orçamentação das despesas referentes ao desenvolvimento cultural da Amazônia	
Orçamentação a cargo da Sub-Comissão de Desenvolvimento Cultural	
Proposições aceitas em princípio pelo plenário na Comissão de Pla- nejamento	
Conclusão	
Proposição única	
Ensino primário fundamental	
Ensino médio especializado	
Ensino superior	
Instituições educacionais de base	
Divulgação científico-cultural	
SUB-COMISSÃO DE RECURSOS NATURAIS	
Relatório	
Recursos florestais	
Programa para 1954	
Programa da Missão da FAO	
Projeto borracha	
Projeto madeiras	
Projeto celulose	
Projeto Pau rosa	
Projeto babaçú	
Projeto de controle da exploração destrutiva	
Orçamento	
Recursos minerais	
Orçamento	
Pesca e piscicultura	
SUB-COMISSÃO DE SAÚDE	
Relatório	
Preparação e aperfeiçoamento de pessoal	
Serviços básicos de saneamento	
Assistência médico-sanitária e médico-social	
Laboratórios	
Doenças transmissíveis	
Nutrição	
Bio-Estatística — Propaganda e educação sanitária	
Conclusão	
Anexos	
SUB-COMISSÃO DE CRÉDITO E COMÉRCIO	
Relatório	
Anexos	

Figura 47: Subcomissões - o planejamento descentraliza ações
Fonte: (SPVEA, 1954).

Essas equipes conformavam a base da concepção de planejamento exposta pela SPVEA, em função disso justificou-se análise mais detalhada, e sobre a formação de cada grupo é destacável que:

As Sub-Comissões são compostas de três membros, sendo um técnico federal da especialidade abrangida pela Sub-Comissão, e os restantes dois representantes dos Estados e Territórios. A escolha dos membros das Sub-Comissões é feita livremente pelo Superintendente, respeitada a especialização do técnico, que [...] é, ao mesmo tempo, presidente e relator de sua Sub-Comissão [...].

O âmbito de trabalho das Sub-Comissões é extremamente vasto [...] por isso, [pode ocorrer] a constituição de grupos de trabalho relativos a assuntos especializados constituídos por solicitação das próprias Sub-Comissões, deles podendo, ou não, fazer parte os membros das Sub-Comissões.

As Sub-Comissões apresentam [...] relatório dos trabalhos realizados visando ao planejamento [...]. Para realizar tal planejamento, lançam mão de processos próprios de investigação e de análise [inclusive realizados] por entidades públicas ou privadas. Elaborados os relatórios, são eles enviados a [...] Comissão de Coordenação, constituída pelos presidentes das 6 Sub-Comissões, sob a presidência do Superintendente (BONFIM, 1954, p. 43).

A criação, a composição e as movimentações das subcomissões apresentam aspectos de inovação no processo de institucionalização do planejamento, a citar: 1) A descentralização dos encaminhamentos iniciais da ação planejadora, através de estudos e análises; 2) A prioridade dada ao caráter técnico da ação planejadora, pois cada subcomissão era presidida por um especialista no setor a que se dedicava o grupo de trabalho; 3) A padronização de produtos da atividade planejadora através dos relatórios; 4) A autonomia para solicitar a constituição de grupos externos de trabalho, o que caracteriza indício de uma visão de planejamento mais aberta à contribuições oriundas de fora do Estado; 5) A autonomia e cooperação ampliadas para o desenvolvimento dos estudos sobre o setor de sua competência.

Essa inovação encontra eco na perspectiva de John Friedmann⁷², que definindo o que chamou de “Estrutura Institucional do Planejamento Regional”, em 1960, apresenta o conceito de “Região de Planejamento Centralizado” (Figura 48).

[...] uma única organização prepara uma planta, um projeto detalhado para o desenvolvimento da região. Nota-se grande soma de *especificação*, bem como intensa confiança na utilização dos controles diretos⁷³. O trabalho do planejador é, neste caso, muito semelhante ao do arquiteto encarregado de planejar uma casa. Cada minúcia é por ele delineada (FRIEDMANN, 1960, p. 28).

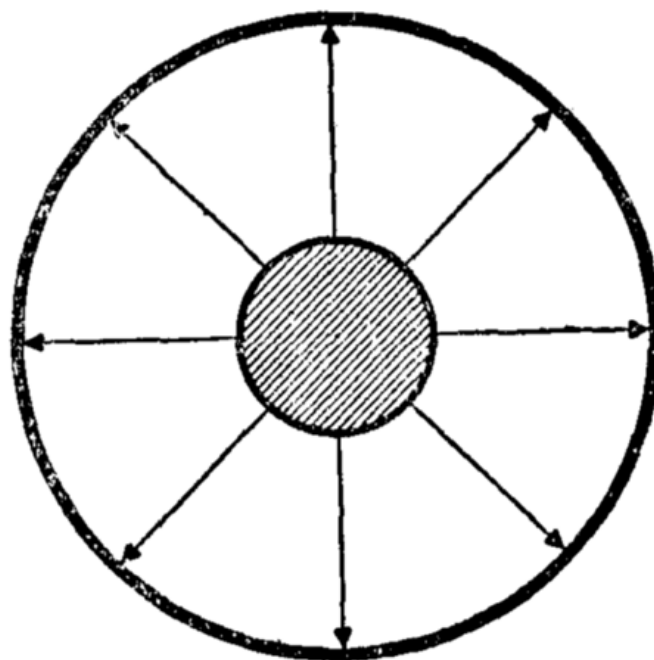


Figura 48: representação dos Controles Diretos através de um centro de comando.
Fonte: (FRIEDMANN, 1960).

⁷² As perspectivas de Friedmann e sua participação no processo de formação do olhar construído sobre o Planejamento Regional na América Latina e, especialmente no Brasil e na Amazônia, na fase inicial de atuação da SPVEA, são abordadas nos trabalhos de Elizangela de Almeida Chiquito, a citar: Entrevista com John Friedmann. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo* (on line), v. 14, n.2, p. 82-89, 2016; John Friedmann and Regional Planning for Development in Latin American after World War II. In: Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 2018, Barcelona. Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 2018. JOHN FRIEDMANN: UM EXPERT EM PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA. In: XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2016, São Carlos. XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2016.

⁷³ Friedmann defende que no Planejamento os Controles Diretos são medidas semelhantes à ordens, comandos, isto é, estão ligados a recompensas e sanções, por exemplo a adoção do zoneamento territorial é uma ordem; a retirada de subsídios é uma sanção.

O mesmo autor também apresenta o conceito de “Região de Planejamento Descentralizado” (Figura 49), sobre o qual aponta que:

Já no caso da região de planejamento descentralizado, verifica-se grande número de organizações, públicas e particulares, cujo planejamento tem em vista apenas seus próprios fins específicos. Não há direção geral nem coordenação dirigida, não deixando de haver, porém, interesse e intensa atividade no nível local (FRIEDMANN, 1960, p. 28).

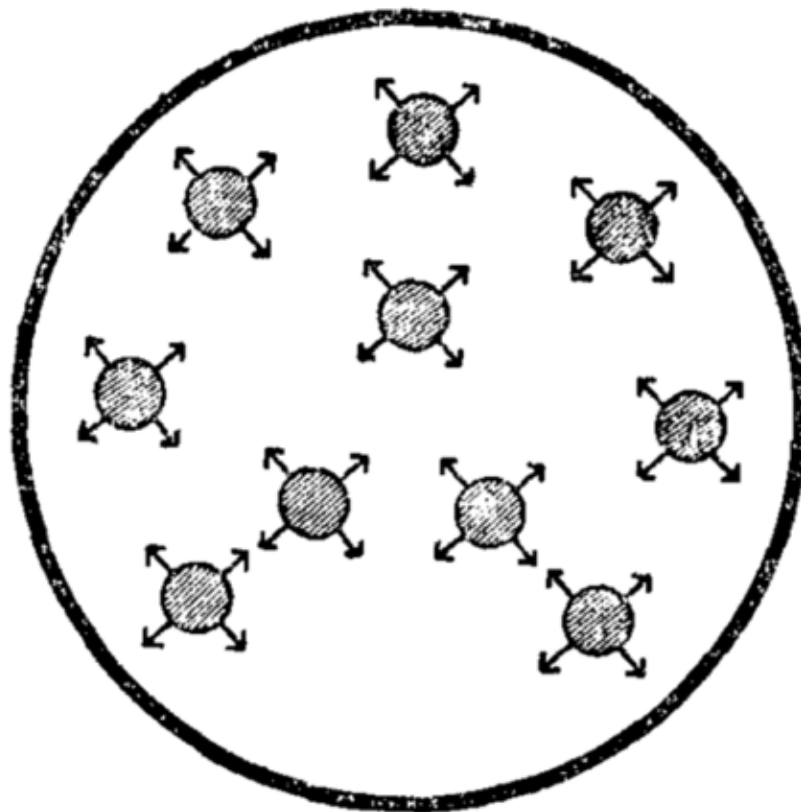


Figura 49: a descentralização aproxima o público, o privado e os interesses locais
Fonte: (FRIEDMANN, 1960).

Em menção direta à ação do planejamento na Amazônia Friedmann evidencia um terceiro conceito.

É possível, entretanto, encontrar um meio-térmo entre esses dois extremos. Na realidade, numa região vasta [...] o planejamento bem feito terá de constituir uma síntese de planejamento centralizado e de planejamento descentralizado. A obra de desenvolvimento de tamanha região é grande demais para poder ser executada com sucesso por uma só organização. Sendo assim um dos principais problemas de uma organização central de planejamento na Amazônia, seria o fortalecimento das

instituições e organizações locais, de maneira que cada uma pudesse contribuir com o máximo de esforço para a consecução dos objetivos gerais (FRIEDMANN, 1960, p. 28).

As ações das subcomissões que baseiam o programa da SPVEA, a seguir detalhadas, se aproximam do exemplo de meio termo trazido por Friedmann, não obstante a hierarquia, a qual, estavam submetidas, se aproximar mais do conceito de planejamento regional centralizado, uma vez que os relatórios recebidos pela Comissão de Coordenação passavam pelo seguinte trâmite:

[...] eram distribuídos a um Relator e, após parecer dêsse [...] remetidos ao plenário da Comissão de Planejamento, onde serão em definitivo aprovados, ou rejeitados. Os relatórios rejeitados são devolvidos à Sub-Comissão de origem, para que sejam modificados no sentido indicado pelo parecer sobre êle expedido. Se aprovados, são remetidos ao Relator Geral, também escolhido entre os membros da Comissão de Coordenação, o qual reúne e sistematiza os trabalhos parciais e tem a missão de apresentar um projeto completo de plano (FRIEDMANN, 1960, p. 28).

Detectada a importância da subcomissão no desenho institucional do planejamento, importância essa refletida, inclusive, na estrutura do Programa de Emergência, partiu-se, então, para a análise de três, dos seis relatórios apresentados pelas subcomissões, constantes no documento: Produção Agrícola; Recursos Naturais e Transportes; Comunicação e Energia.

A escolha pelos três temas deriva da percepção destes serem centrais nas investigações e análises já feitas no texto da pesquisa, sobre fases anteriores dos problemas regionais. O tema da Produção Agrícola abarca dois processos já em curso no Amazonas: a intenção de desenvolvimento da agricultura e a questão fundiária no território amazonense, questão esta que se manteve na pauta das discussões políticas locais, principalmente, após o fim da Batalha da Borracha, quando o Estado do Amazonas experimentou grande aumento da pobreza interiorana, acompanhado de êxodo rural e crescimento da marginalização urbana.

Esse tema é contemplado nas duas etapas de planejamento desenvolvidas pela SPVEA: o Programa de Emergência (1954) e o Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959), propostas em que o desequilíbrio do acesso a terra é motivo de

ação; no documento de 1954, sob o título de “Reforma do Regime de Terras”, parte componente do relatório da Subcomissão de Produção Agrícola, assim é apresentada a questão:

[O] art. 28 do Regimento Interno da Comissão de Planejamento impõe a esta Sub-Comissão o estudo do regime legal de terras, para definição das condições de acesso à terra, das classes menos favorecidas. É óbvio que a modificação das legislações de terras, em vigor, escapa às atribuições da Superintendência e da Comissão de Planejamento da Valorização Econômica da Amazônia, vinculando-se à efetivação, no plano nacional, da reforma agrária, que há muito vem sendo preconizado como essencial a uma regeneração das atividades rurais no país, bem como dos princípios adotados pelas legislações estaduais, no tocante às terras dos seu domínio, inclusive no que respeita às condições para o loteamento agrícola.

Em largas áreas da Amazônia o latifúndio ainda persiste, como um obstáculo ao desenvolvimento de uma economia agrícola próspera. As pesquisas que deverão ser levadas por diante, no correr do próximo exercício, poderão servir de base às indicações desta Sub-Comissão, a serem submetidas aos órgãos federais e estaduais competentes, objetivando uma democratização do domínio da terra (SPVEA, 1954, p. 47).

Nesse primeiro momento, 1954, a ação do planejamento se concentra em pesquisas, tal característica é recorrente no método de trabalho da SPVEA, estando presente na maior parte das seis Subcomissões que compunham o Programa de Emergência. No segundo momento de resposta da ação planejadora à questão da terra, para o quinquênio 1955-1959, foram detectadas propostas de encaminhamento, assim apresentadas:

O Plano de Colonização prevê a distribuição de lotes de terra que vão de vinte e cinco a cinquenta hectares, um a cada família, exigindo-se apenas que os seus ocupantes comprovem a sua capacidade de trabalho e adaptação ao novo meio. Três anos são oferecidos, para isso, ao colono. Ao fim desse prazo, se o ocupante das terras apresentar auto-suficiência econômica, então receberá o título de propriedade, respeitada a legislação que rege a matéria.

Para isso ter-se-á o cuidado de instalar as colônias em terras devolutas ou de propriedade do Governo e que tenham sido oferecidas para tal fim. Nisso reside a cooperação da União, dos Estados, Territórios ou Municípios. Afastamos a hipótese de se ter de adquirir terras, para não onerarmos o Plano. Os Estados, Territórios ou Municípios, mais de perto interessados na execução do Plano, não se furtarão, sem dúvida, em

providenciar terras adequadas à instalação da colônia. Ter-se-á, dêste modo, contornado o problema latifundiário, cuja solução está a merecer dos poderes competentes o necessário estudo.

O problema da propriedade agrária na região amazônica será objeto de exame mais detido quando forem realizados os levantamentos sócio-econômicos programados. Aí, então, poderá o assunto ser objeto de análise mais acurada, apreciando-se os aspectos peculiares à região (SPVEA, 1955, v. 1, p. 243).

O conteúdo do Plano Quinquenal reitera à importância da pesquisa para enfrentamento do fenômeno da concentração de terras e propõe a colonização, submetida a critérios de produtividade, enquanto ação de planejamento.

O teor mais detalhado das propostas apresentadas para o quinquênio representa do amadurecimento das intenções já ensaiadas no Programa de 1954, quando o texto do relatório da Subcomissão de Produção Agrícola indica que:

[...] organizamos o quadro que segue, no qual procuramos relacionar, de forma geral, mas, sistemática, os empreendimentos que nos parecem fundamentais para o desenvolvimento da agro-pecuária amazônica:

I – Desenvolvimento de pesquisas pedológicas, agrostológicas e zootécnicas.

II – Intensificação da imigração e organização racional da colonização.

III – Reforma do regime de terras.

IV – Racionalização da agricultura [...]

VI – Intensificação da produção de gêneros alimentícios, notadamente de arroz, de mandioca, de feijão e de milho.

VII – Ampliação das culturas de plantas industriais, particularmente as relacionadas com a produção da borracha, de fibras e de óleos [...] (SPVEA, 1954, p. 41).

A dimensão da questão agrícola exposta no documento abraça aspectos de ordem técnica, a exemplo dos itens I e IV, e social, presente nos itens II e III. Essa amplitude é representada na edição de 11 de fevereiro de 1955, quando o Jornal do Comércio publica entrevista (Figura 50) com Artur César Ferreira

Reis⁷⁴, primeiro superintendente da SPVEA (1953-1955) sobre os problemas da Amazônia. Chama atenção na diagramação do texto do periódico o elencar dos pontos que são explanados, por Reis, como Grandes Problemas da Amazônia, dentre eles a agricultura e indústria extrativa e financiamento à heveicultura.

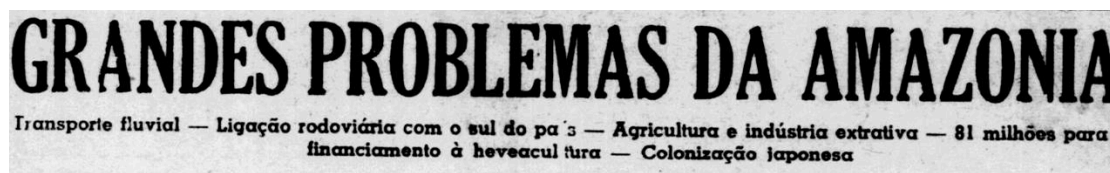


Figura 50: Arthur Reis - a borracha continua a ser uma das prioridades do Amazonas

Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1955, p. 1)

No que tange as discussões já iniciadas sobre o extrativismo, os destaques dados pelo jornal aos dois pontos, anteriormente sublinhados, são indicativos do persistente peso dessas questões nas discussões regionais em meados da década de 1950. Quando trata da produção agrícola, Reis afirma:

Inicialmente, a Valorização da Amazônia visa alcançar a auto-suficiência alimentar, criando condições na região para uma dieta apropriada e complementando, na medida das possibilidades, a economia nacional no que tange a produtos alimentares. Alcançado esse objetivo, o custo da produção de matérias primas na Amazônia ficará bastante reduzido, dando ensejo a converter gradualmente a economia extrativista, praticada na floresta, em economia agrícola. Este trabalho começa a ser levado a cabo dentro de bases de pesquisa científica e da experimentação (JORNAL DO COMÉRCIO, 1955, p. 1).

A fala do superintendente é indicativa da real estrutura econômica de então, à qual, se sobrepõe a perspectiva estatal; a economia agrícola é apresentada enquanto projeto, intenção, para uma região que, à época, não chegava a apresentar níveis aceitáveis de dieta disponíveis à população. Por outro lado, o

⁷⁴ Arthur Reis, além de político de peso no Amazonas, foi historiador com muitas publicações dentre as quais têm maior destaque: (1931) *História do Amazonas*. Manaus; (1941) *Síntese da História do Pará*. Belém; (1944) "O Processo Histórico da Economia Amazonense." Rio de Janeiro; (1953) "O Seringal e o Seringueiro: Tentativa de Interpretação". Rio de Janeiro; (1954) "Experiências do Planejamento Regional no Brasil." Rio de Janeiro: SPVEA; (1957) "A Questão do Acre." Manaus; (1960) "A Amazônia e a Cobiça Internacional." Rio de Janeiro; (1965) *Súmula de história do Amazonas*. Manaus; (1966) *A Amazônia e a Integridade do Brasil*. Manaus; (1978) *Aspectos da Formação Brasileira*. Rio de Janeiro; (1983) *Temas Amazônicos*. Manaus; (1984) *Um Mundo em Mudança*. São Paulo.

extrativismo é reconhecido enquanto realidade a ser transformada através da ciência; nesse contexto o alavancar da agricultura dependia de, primeiramente, haver a superação da economia extrativa. Essa intenção de mudança, de conversão, indicia mais uma vez, a borracha como problema central da economia regional.

A ênfase dada pelo superintendente ao rigor da ciência dialoga com a preponderância do caráter técnico perceptível no comando das Subcomissões de planejamento que elaboraram o Programa para 1954, anteriormente à fala de Reis; esse diálogo também é perceptível na trajetória profissional do próprio Arthur Reis.

Grande estudioso das questões amazônicas, Reis, em seu posicionamento, permite interpretar que, após dois anos de existência, a SPVEA se encontra em fase inicial de abordagem às problemáticas regionais. Na mesma entrevista, quando trata do financiamento da produção da borracha, aponta, novamente, para o caráter de intenção de mudança sobre a atividade extrativa, destacando ainda as limitantes características da produção regional frente as necessidades nacionais de consumo do produto, pois afirma que:

[...] ao problema da produção nacional de borracha [...] as providências a serem adotadas visam em primeiro lugar, a alterar as técnicas de trabalho, a vulgarizar os processos de exploração das árvores sem a sua destruição, e, finalmente, a diversificar a produção do trabalhador florestal (JORNAL DO COMÉRCIO, 1955, p. 1).

Mais uma vez o extrativismo é apresentado como uma atividade econômica limitada e ambientalmente danosa e essa limitação está ainda por ser enfrentada em 1955. A figura de Reis é *sui generis* para uma melhor interpretação da história da Amazônia em função de sua ampla carreira política e dos cargos públicos estratégicos que ocupou – além da atuação na SPVEA, foi diretor do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA (1956-1958) e governador do Amazonas (1964-1967).

Poucos anos antes e contrariamente ao posicionamento de Arthur Reis, em 1952, o pronunciamento do Governador Álvaro Maia, em Mensagem à

Assembleia Legislativa, exibia a força política da defesa do extrativismo no Amazonas. Citando o êxito na concessão federal ao aumento de preço do produto, Maia exclama:

O Governo do Estado assinala o fato animador de se ter conseguido, num movimento em que se empenharam todas as forças vivas dos Estados amazônicos, o aumento de preço da borracha.

Êsse aumento foi de 19,69% e representa 4 cruzeiros no preço da fina-acre, que é o tipo padrão, entrou em vigor em dezembro do ano passado (AMAZONAS, 1952, p. 208).

As expressas forças vivas dos Estados Amazônicos citadas na fala oficial se fazem representar, no âmbito estadual, no mesmo documento de 1952 de Mensagem a Assembleia, através do Ofício 128 datado do 14 de maio de 1951, dirigido ao Governador em nome da Associação Comercial do Amazonas - ACA e da Associação dos Seringalistas do Amazonas - ASA, no qual, é elencado grupo de reivindicações em prol do extrativismo, revelando insuficiências análogas aquelas expostas no início da década anterior, pois no documento os seringalistas indicam que:

No estágio atual, devemos considerar instrumentos da produção, ou seja aquilo de que necessitam seringueiros e seringalistas para trabalhar eficientemente, o seguinte:

- 1) – Financiamento e Crédito;
- 2) – Abastecimentos;
- 3) – Braços;
- 4) – Transportes;
- 5) – Combustíveis;
- 6) – Preço compensador.

Fundam-se na insuficiência ou fraqueza desses instrumentos ou agentes da produção as causas do aviltamento das nossas safras de borracha (AMAZONAS, 1952, p. 222).

As reivindicações conformam indício de situação em que as falas otimistas de Álvaro Maia, em comemoração ao aumento do preço da borracha, não refletem o traço característico da economia amazonense e amazônica desde o fim dos

Acordos de Washington: a dependência do subsídio federal, regulador do preço do produto. Na contramão do ânimo expresso pelo representante do Executivo amazonense, a perspectiva econômica de Osório Nunes em 1949, já exibia a fragilidade dessa estrutura econômica, ao detalhar que:

Hoje, encerrada a segunda guerra mundial, a estrutura econômica da Amazônia repousa sobre um artifício. Um artifício econômico – única solução encontrada para contornar o “debacle” do pós-guerra – que em 1951, ou antes, fará sentir os seus efeitos, caso as populações amazônicas não deparem outra forma de exploração econômica acima da borracha.

Neste instante, mais de um milhão de brasileiros concentra suas energias na extração de um produto que custa Cr\$ 7,50 no mercado externo, abundantemente provido e, só por artifício de salvação pública, custa o dôbro no mercado interno. Vale a pena o artifício, sabendo-se que não poderá subsistir, que, em 1950, ano limite para a lei que o instituiu, a situação dos mercados será semelhante e, um dia, terá de ser enfrentada a crua realidade? Valerá, talvez, como panaceia, para evitar, momentaneamente, mal maior. Não é razoável entretanto, que sirva de suporte para empreendimentos regionais, porque é uma falsidade econômica, como falsa é a base de todo o sistema econômico da Amazônia [...] (NUNES, 1949, p. 102).

À artificialidade dos preços, convertida em defasagem do subsídio no pós-guerra, se sobrepuseram outras dinâmicas econômicas, que diminuía ainda mais a rentabilidade do extrativismo e foram expostas ao executivo estadual em 1952 pela ACA e pela ASA.

Enquanto as diversas atividades florestais [...] requerem apenas a posse de um machado, de um terçado ou enxada, a tarefa de colher o latex e preparar a borracha exige uma diversificada aparelhagem, incluindo tigelas a cerca de Cr\$750,00 o milheiro [...] tudo contribuindo para diminuir os rendimentos dos seringueiros.

Como pretender chumbar essa gente aos defumadouros? [...] Daí, a queda de mais de 7.000 toneladas na produção da última safra e a impossibilidade de corrigi-la na safra em curso [...]. De tal sorte que o aumento da produção deixa de ser um problema nosso, para converter-se num problema da indústria e quiçá da nação, que precisa dessa indústria. [...] A revisão dos preços é medida que se impõe. [...].

Essa revisão, para efeito de aumento teria, ainda, a virtude de evitar o contrabando da borracha brasileira para as repúblicas limítrofes [...]. A Corporacion Peruana del Amazonas, equivalente ao nosso Banco de Crédito da Amazônia, está

pagando a borracha fina ao preço de onze soles e cinquenta (S.11,50), correspondentes a Cr\$23,00 em nossa moeda. [...].

Enquanto isso ocorre além das fronteiras, o seringueiro do Brasil auferia apenas Cr\$14,00 líquidos pelo quilo da borracha que produz (AMAZONAS, 1952, p. 237).

Na contramão das expectativas dos extrativistas, também emergiram as propostas do Programa de Emergência, pois o Relatório da Subcomissão de Produção Agrícola faz breve menção à borracha, indicando ampliação do seu cultivo e classificando-a como planta industrial; o produto é motivo de maior detalhamento por parte da Subcomissão de Recursos Naturais, que, quando apresenta o “Projeto Borracha”, dá indicativos da situação econômica e social do seringueiro, para a qual traz propostas de caráter técnico: o corte, a coagulação e os equipamentos usados na extração, enquanto itens a serem melhorados para a alteração de uma situação deletéria à vida das populações dependentes do extrativismo.

[...] a produção de borracha silvestre mantém-se penosamente aos preços atuais, realizando para o seringueiro uma renda líquida inferior ao salário mínimo local, apesar de seus elevados custos de vida. [...] A par disso o projeto estudará a possível correção das causas do abastecimento do seringueiro [...]. Essa é uma falha mais difícil de corrigir, porque decorre do isolamento e da necessidade de bastar-se em todas as suas necessidades e ainda da baixa renda líquida do seu trabalho, que não lhe permite adquirir de fora sua subsistência (SPVEA, 1954, p.105).

As propostas do Programa para 1954 não respondem diretamente às demandas dos extrativistas e apresentam o estudo do abastecimento do seringueiro, enquanto medida mais concreta. Ainda no mesmo Ofício de 1952 é elencado outro ponto elemento crucial de sustentação das velhas estruturas econômicas regionais, qual seja, o aviamento; o primeiro item da lista de reivindicações encaminhadas pelas associações amazonenses ao governador Álvaro Maia, denominado “Financiamento e Crédito”, identifica a existência do aviador, importante agente de sustentação da economia regional, também subsidiado pelo – então existente – Banco de Crédito da Amazônia – BCA.

A figura do aviador remonta à época do Ciclo da Borracha, encerrado 40 anos antes, e é salientável o fato do Estado financiar a classe de comerciantes que praticava sobrepreços às mercadorias básicas que chegavam ao seringueiro.

Vêm os nossos seringalistas e aviadores trabalhando com relativa escassez de créditos e de financiamento. Para isto basta considerar-se tendo em vista os relatórios oficiais, que numa produção de borracha, no valor global de Cr\$ 450.000.000,00, qual o da última safra, foram seringalistas e aviadores financiados, apenas em cerca de Cr\$ 54.000.000,00 pelo organismo que detém o respectivo monopólio [o BCB] (AMAZONAS, 1952, p. 222).

O sistema de aviamento (FIGURA 49) é claramente identificado por vários autores (BATISTA, 1976; HARDMAN, 2005; TOCANTINS, 2000) como uma das principais estruturas responsáveis pelo atraso econômico e social da Amazônia, por estabelecer comércio sem a circulação de moeda, provocar o endividamento compulsório do trabalhador em função dos preços exorbitantes a serem pagos pelos gêneros básicos de sobrevivência, suprimindo assim o assalariamento sobre o trabalho.

Este sistema se baseia também na proibição imposta ao seringueiro do desenvolvimento de qualquer atividade de plantio que produza alimentos, independente da disponibilidade do solo. Tal traço reflete o caráter autoritário da relação de poder estabelecida entre os donos de terras (seringais) e as populações trabalhadoras. O esquema do aviamento é apresentado por Silva (2010) sobre a expressão do sistema econômico na conjuntura do século XIX.

Estava estabelecido assim, quando da entrada da SPVEA na Amazônia, um hiato entre o interesse imediatista dos grupos econômicos locais, de manutenção das velhas estruturas de produção da borracha, e a intenção do Planejamento de estudar a situação básica de abastecimento dos seringais.



Figura 51: Cadeia de Aviação do Século XIX
 Fonte: (SILVA, 2010, p. 37)

Partindo do cenário apresentado de falta de articulação entre as inserções trazidas pelo Planejamento e as expectativas dos políticos amazonenses procurou-se então identificar as movimentações da SPVEA, no tocante à agricultura, mais especificamente sobre o Estado do Amazonas, dentro do conjunto das nove unidades federadas que compunham a Valorização: Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Guaporé, Rio Branco, Maranhão, Mato Grosso e Goiás.

A análise das inversões feitas pela Subcomissão de Produção Agrícola revelou associação entre o investimento de recursos e a heterogeneidade de situações particulares então existentes na região, no que se refere à agricultura e pecuária (Tabela 6).

Tabela 6: Resumo do Quadro Demonstrativo dos Processos submetidos à Subcomissão de Produção Agrícola em 1954

FINALIDADE	Valores em cruzeiros								
	Amazonas	Acre	Rio Branco (Roraima)	Guaporé (Rondônia)	Pará	Amapá	Mato Grosso	Maranhão	Goiás
Colonização	6.600.000	8.028.450	640.000	-----	1.000.000	3.000.000	-----	-----	-----
Agricultura Fomento	-----	-----	1.300.000	-----	5.350.000	-----	4.700.000	1.160.000	-----
Agricultura Mecanização	9.835.000	-----	600.000	4.000.000	7.000.000	2.000.000	-----	8.130.000	-----
Agricultura Defesa Sanitária	-----	-----	180.000	-----	1.000.000	-----	-----	500.000	-----
Pecuária Fomento	1.700.000	-----	2.590.000	-----	-----	-----	3.000.000	1.000.000	6.600.000
Pecuária Defesa Sanitária	-----	-----	510.000	-----	-----	-----	-----	500.000	1.400.000
Total em milhões de cruzeiros	16.605.000	8.028.450	5.820.000	4.000.000	14.350.000	5.000.000	7.700.000	11.730.000	8.000.000

Fonte: autor baseado em SPVEA (1954).

No conjunto dos investimentos, na ordem de Cr\$ 84.233.450,00, chama atenção o maior montante destinado ao Estado do Amazonas, que concentrou aproximados 20% do total, Cr\$16.605.000,00, a maior fatia das nove unidades territoriais contempladas. Dentro do quadro apresentado, as quatro unidades que compunham o ocidente amazônico (Amazonas, Acre, Rio Branco e Guaporé) concentraram mais de 40% do total dos investimentos destinados pelo Programa de Emergência da SPVEA, com destaque para a Colonização, em que tiveram ênfase o Amazonas e o Acre.

Foram identificadas duas características no direcionamento dos recursos do Programa na sub-região:

1) A imbricação entre atividades econômicas consolidadas em algumas áreas e as inversões a elas destinadas, a exemplo do Fomento à Pecuária no Rio Branco (Roraima) que concentrou a maior fatia de investimentos, superando inclusive o Amazonas, o que vai ao encontro da histórica atividade de pecuária desenvolvida nas Fazendas Nacionais do Rio Branco, desde o século XIX⁷⁵ (Figura 52), inclusive sendo parte componente dos objetivos do Plano de Defesa da Borracha

⁷⁵ Dentro da literatura dedicada ao estudo dessa região amazônica em específico são destacáveis as contribuições: Ministério do Interior – Fundação Nacional do Índio – Museu do Índio – Fazenda São Marcos, Estado de Roraima; Análise Histórica: a introdução do gado nos campos naturais do Rio Branco no final do século XVIII - Jocicley Rodrigues Damasceno.

de 1912. A atenção dada a área do Rio Branco exemplifica a inclusão de zonas fronteiriças, citada dentre os objetivos do Programa de Emergência.

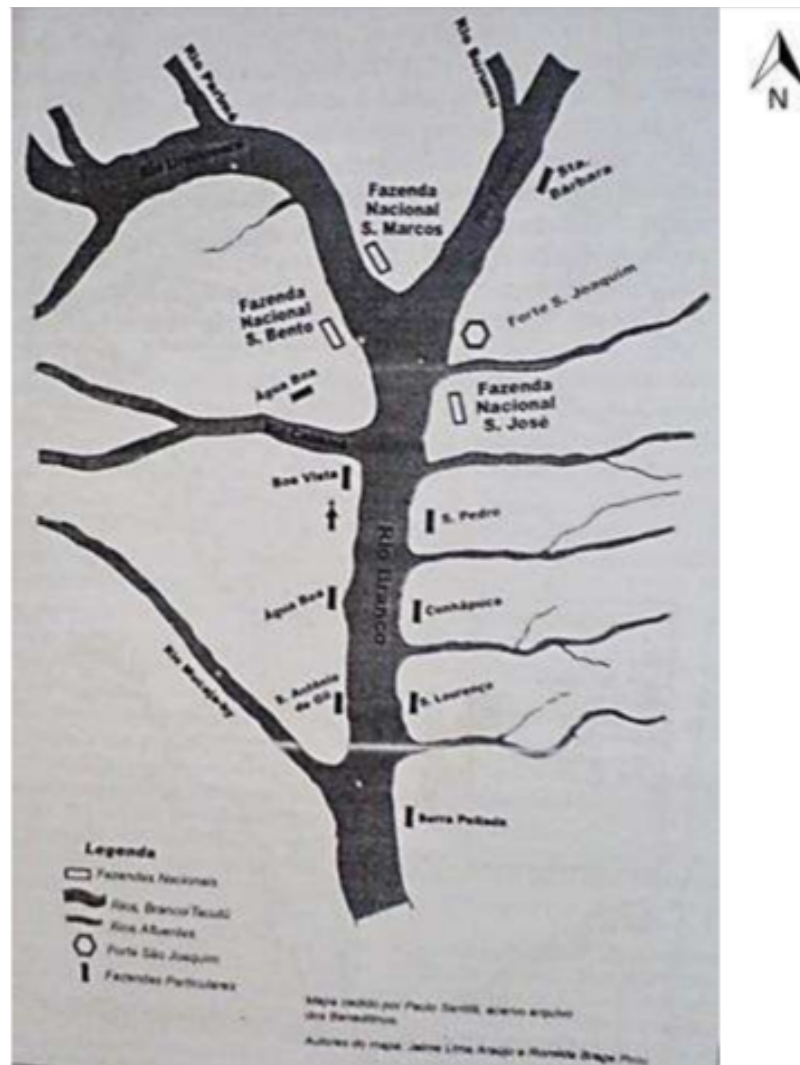


Figura 52: SPVEA contempla as históricas Fazendas Nacionais
 Fonte: (ARAÚJO; PINTO, 2008 apud GALDINO; SILVA; GOARYEB, 2017).

2) A atenção à antigas carências; tal traço se evidencia quando da comparação entre os investimentos feitos no Amazonas e no Pará em 1954, principalmente em referência aos itens colonização, agricultura (fomento); agricultura (mecanização); agricultura (defesa sanitária), pois, como já tratado ao longo das seções, após o fim do Ciclo da Borracha emergiram duas dinâmicas regionais na Amazônia: no oriente uma atividade agrícola mais expressiva, concentrada na Zona Bragantina do Pará (Figura 53) e no ocidente uma expressão dessa mesma atividade, que não alcançava a subsistência.

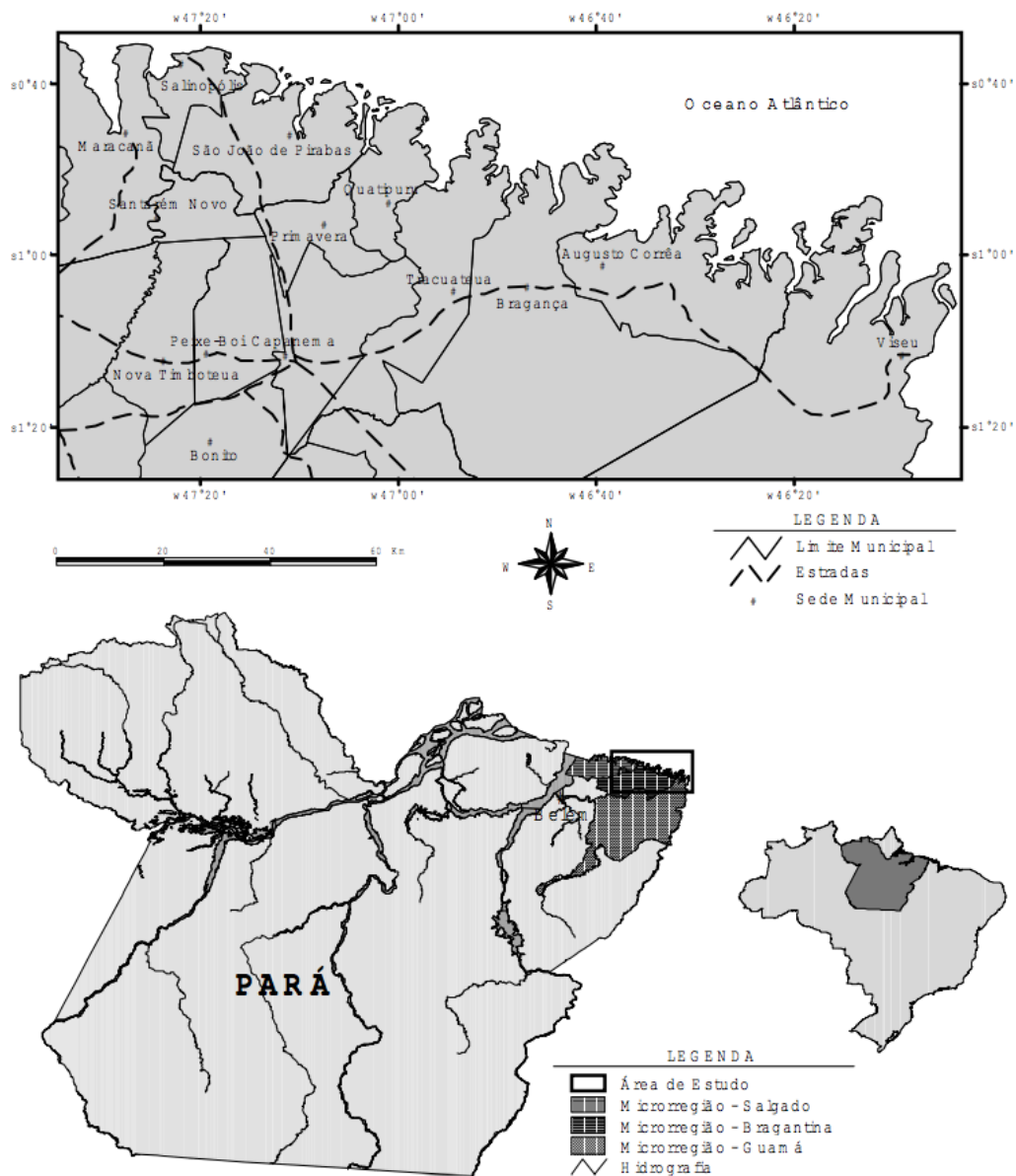


Figura 53: Zona Bragantina - polo agrícola de toda a Amazônia localizado nas imediações de Belém

Fonte: (SANTOS e LISBOA, 2003, p. 417).

Dos investimentos direcionados ao Amazonas aproximadamente 40% ou Cr\$ 6.600.000,00, se concentravam na colonização, sendo assim uma resposta a carência de força de trabalho, repetidamente reclamada pelas autoridades estaduais amazonenses; no Pará, que já apresentava maior contingente populacional, do total de Cr\$ 14.350.000,00, menos de 10% são destinados à colonização, o restante compõe incremento à atividade agrícola já existente.

Outra característica identificada no Programa de Emergência é o cientificismo⁷⁶ influente na perspectiva do Estado e refletido na atividade planejadora da SPVEA; esse caráter é evidenciado no texto que descreve o trabalho da Subcomissão de Recursos Naturais e da detalhada explicação sobre as propostas e projetos.

O Relatório do referido grupo se dedica a três frentes: Recursos Florestais; Recursos Minerais; Pesca e Piscicultura. O maior destaque fica por conta do conjunto de medidas tomadas para a pesquisa sobre os Recursos Florestais que contemplam: Projeto Borracha; Projeto Madeiras; Projeto Celulose; Projeto Pau Rosa; Projeto Babaçu e Projeto de Controle da Exploração Destrutiva. Esses projetos contavam com participação das Nações Unidas, através da *Food and Agriculture Organization* – FAO, pois em

[...] parte do programa do Instituto de Pesquisas Florestais devem ser incluídos os trabalhos da Missão Florestal da FAO na Amazônia, que realiza nesta região estudos e trabalhos práticos da mais alta valia, com objetivos paralelos aos assinalados ao Instituto de pesquisas Florestais. Essa missão da FAO é realizada de acôrdo com Protocolo assinado entre o Govêrno Brasileiro a e FAO em 20 de março de 1953, pelo qual a FAO forneceria técnicos e material em quantidades determinadas no Acôrdo e o Govêrno Brasileiro concorreria com os técnicos nacionais, despesas de montagem e transporte dentro do Brasil (SPVEA, 1954, p. 103).

Sobre o referido Instituto de Pesquisas Florestais dois aspectos são relevantes:

- 1) A localização e autonomia pretendidas para a instituição de pesquisa que denotavam o reconhecimento de uma carência do ocidente amazônico, qual seja, sediar um órgão de pesquisa regional sob à gerência do Planejamento; e
- 2) O montante de investimento, pois, num total de Cr\$ 33.460.000,00 direcionados à Subcomissão de Recursos Naturais, a parte dedicada a

⁷⁶ O termo é utilizado em consonância à concepção filosófica de matriz positivista que afirma a superioridade da ciência sobre todas as outras formas de compreensão humana da realidade por ser a única capaz de apresentar benefícios práticos e alcançar autêntico rigor cognitivo. E também em associação à tendência intelectual que preconiza a adoção do método científico, tal como é aplicado às ciências naturais, em todas as áreas do saber e da cultura (filosofia e ciências humanas).

instalação do Instituto correspondeu a Cr\$ 16.500.000,00, aproximados 50% do total.

Em relação ao primeiro aspecto elencado o Programa de Emergência, para a pesquisa sobre recursos florestais, indica que:

O empreendimento básico que coordenará essa tarefa de investigação científica e tecnológica e de educação profissional deverá ser um Instituto de Pesquisas Florestais localizado em Manaus, ponto central da bacia amazônica, dentro da área florestal mais densa e, portanto, em contacto mais íntimo com os problemas florestais.

Será desaconselhável criar esse Instituto como uma seção apensa ao Instituto Agrônomo do Norte⁷⁷, pela total diversificação dos objetivos e métodos dos trabalhos agrônômicos e florestais, prejudicando-se reciprocamente em seu desenvolvimento (SPVEA, 1954, p. 106).

A ênfase do texto à localização se explica pelo fato do Instituto Agrônomo do Norte – IAN, já existente, ser sediado em Belém do Pará, situação que há muito era reclamada pelas autoridades amazonenses como insatisfatória e representa o fortalecimento de instituições locais, ideia defendida por Friedmann (1960) de um meio termo entre centralização e descentralização, necessário à “Estrutura Institucional do Planejamento Regional na Amazônia”, já citado no texto desta seção.

Sobre o segundo aspecto elencado – o vulto do investimento – o Programa de Emergência, no orçamento destinado à constituição do Instituto, detalha que:

Para organização de um serviço de pesquisas florestais em Manaus:

Estudos de sua organização, aquisição de terras para sua instalação, plantas dos edifícios, montagem provisória e pessoal administrativo inicial.....3.000.000,00
 Contrato de pessoal especializado: 3 botânicos, 1 anatomista de madeiras, 1 químico, 1 tecnólogo, 2 engenheiros florestais, (silvicultura), 2 pedólogos e 10 especialistas [...] anuais.....1.500.000,00

⁷⁷ Sobre a trajetória inicial do IAN Cf. Instituto Agrônomo do Norte (1962).

Despesas de viagens dos mesmos dentro da Amazônia e de coleta de material.....1.200.000,00

Despesas de estudos em outros laboratórios nacionais ou estrangeiros de problemas de técnica florestal.....3.000.000,00

Despesas de estudos de 7 bolsas de especialização em Institutos Florestais estrangeiros, sendo 4 em Madison – Estados Unidos, e 3 em Prince's Risborough – Inglaterra [...].....1.750.000,00

Cr\$10.450.000,00

Para despesas de responsabilidade brasileira nos trabalhos da Missão Florestal da FAO em 1954⁷⁸:

Pessoal.....2.100.000,00

Material.....2.150.000,00

Construções.....1.800.000,00

Cr\$ 16.500.000,00

(SPVEA, 1954, p. 106).

Duas inversões se destacam no cômputo do orçamento: o investimento previsto ao aperfeiçoamento técnico a ser feito no exterior, contando com mais de 10% do total e a parte destinada às despesas do Brasil com a participação estrangeira.

Sobre essa participação Dalmaz; Hidalgo e Nunes (2018) trazem passagem destacável, referente à perspectiva do Brasil na eleição de prioridades econômicas em detrimento de aspectos sociais do desenvolvimento.

Desde o início da atuação da FAO no Brasil [...] a maior parte da cooperação prestada estava ligada ao setor florestal, cuja madeira local ocupou dupla função: a reconstrução dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial e o fortalecimento e a expansão da indústria nacional. Embora o enfoque no desenvolvimento rural comunitário fosse uma das táticas prioritárias da FAO, percebe-se que no Brasil ele aparece como meio de alavancar o desenvolvimento econômico do país, e não como atividade fim (DALMAZ; HIDALGO e NUNES, 2018).

⁷⁸ Sobre o papel da FAO no Brasil na década de 1950 Cf. Dalmaz, Hidalgo e Nunes (2018).

As prioridades detectadas pelos autores, quais sejam, o alavancar do desenvolvimento e a expansão da indústria nacional, estabelecidas em detrimento da real elevação do nível da economia rural – é associável ao que revela o conjunto de propostas no Programa de 1954, constante no Relatório da Subcomissão de Transportes, Comunicação e Energia.

Ao contrário dos expressivos investimentos previstos para o Amazonas em agricultura e recursos naturais, a ênfase dada pela Subcomissão no conjunto de pareceres apresentados pelo documento revelou que, num total de vinte e nove itens, cobrindo toda região e direcionados a várias frentes: rodovias, portos e eletrificação, apenas um contemplava o Estado da Amazonas. O documento indica o quanto fora destinado ao Amazonas, num montante de Cr\$ 102.477.680,00.

Parecer n. 2 – Processo 0096 – Para melhoramentos da atual rede de distribuição elétrica de Manaus, aquisição de motores.....10.000.000,00.

Para cobrir o déficit da exploração dos Serviços Elétricos do Estado..... 3.000.000,00
(SPVEA, 1954, p. 71).

O Amazonas contou com pouco mais de 10% de todos os investimentos feitos em transportes, comunicações e energia na região e desse montante mais de 75% se concentrava na cidade capital, não contemplando as comunidades rurais, mas a população urbana. A pesquisa não encontrou no documento, elementos que justificassem a disparidade de investimentos entre as Subcomissões apresentadas, mas as propostas feitas pelo Programa de 1954, para o item Energia se apresentam, sim, enquanto respostas objetivas às demandas estaduais urbanas, já apresentadas, a exemplo da precariedade do fornecimento de eletricidade na cidade de Manaus.

Ribeiro (2005) enaltece e detalha o que chamou de “Energização das capitais” e expõe os alcances da SPVEA, para além das duas maiores cidades da região.

Nem sempre é lembrado que as capitais dos Estados e Territórios Federais da Amazônia dispunham de sistemas de energia precaríssimos, que não tinham condições de possibilitar adequada iluminação residencial, nem a industrialização na Região. Assim, uma prioridade especial foi dada para a

energização de Belém e Manaus, as principais capitais. Só quem viveu na época pode avaliar o drama de habitar numa grande capital praticamente sem energia. Como a Região, ainda, não dispunha de energia hidráulica, teve de contentar-se com a energia térmica. Os estudos feitos [pela SPVEA] permitiram a criação de empresas de energia elétrica, tecnicamente capazes de administrar o fornecimento de redes de energia adequadas e com capacidade satisfatória. Assim, foram atendidas as cidades Belém e Manaus e depois as capitais dos Territórios Federais: Macapá, Rio Branco, Porto Velho e Boa Vista. Com isso a Região atingiu um novo patamar tecnológico, do qual não mais poderia sair, firmando-se uma nova dimensão geopolítica para fortalecer a soberania nacional sobre a Região (RIBEIRO, 2005, p. 230).

Associadas, as análises sobre as propostas das Subcomissões e as contribuições trazidas pelos autores conformam indício de concentração espacial-urbana, em Manaus, dos investimentos feitos pela atividade planejadora no Estado do Amazonas, não alcançando o vasto interior amazonense, onde à época, vivia a maior parte da população.

2.2 A AÇÃO PLANEJADORA DA SPVEA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, ARTICULAÇÃO

O Programa de Emergência foi uma transição imposta por lei, que norteou a ação do Planejamento até a elaboração do Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) composto por dois volumes (Figura 54) e (Figura 55), investigados a seguir. No volume 1 a análise se debruçou sobre a Conceituação do Plano e a Produção Agrícola e no volume 2 sobre os Transportes, Comunicações e Energia.



Figura 54: Volume 1 - Conceituação da Amazônia a partir de seus problemas
Fonte: (SPVEA, 1955).

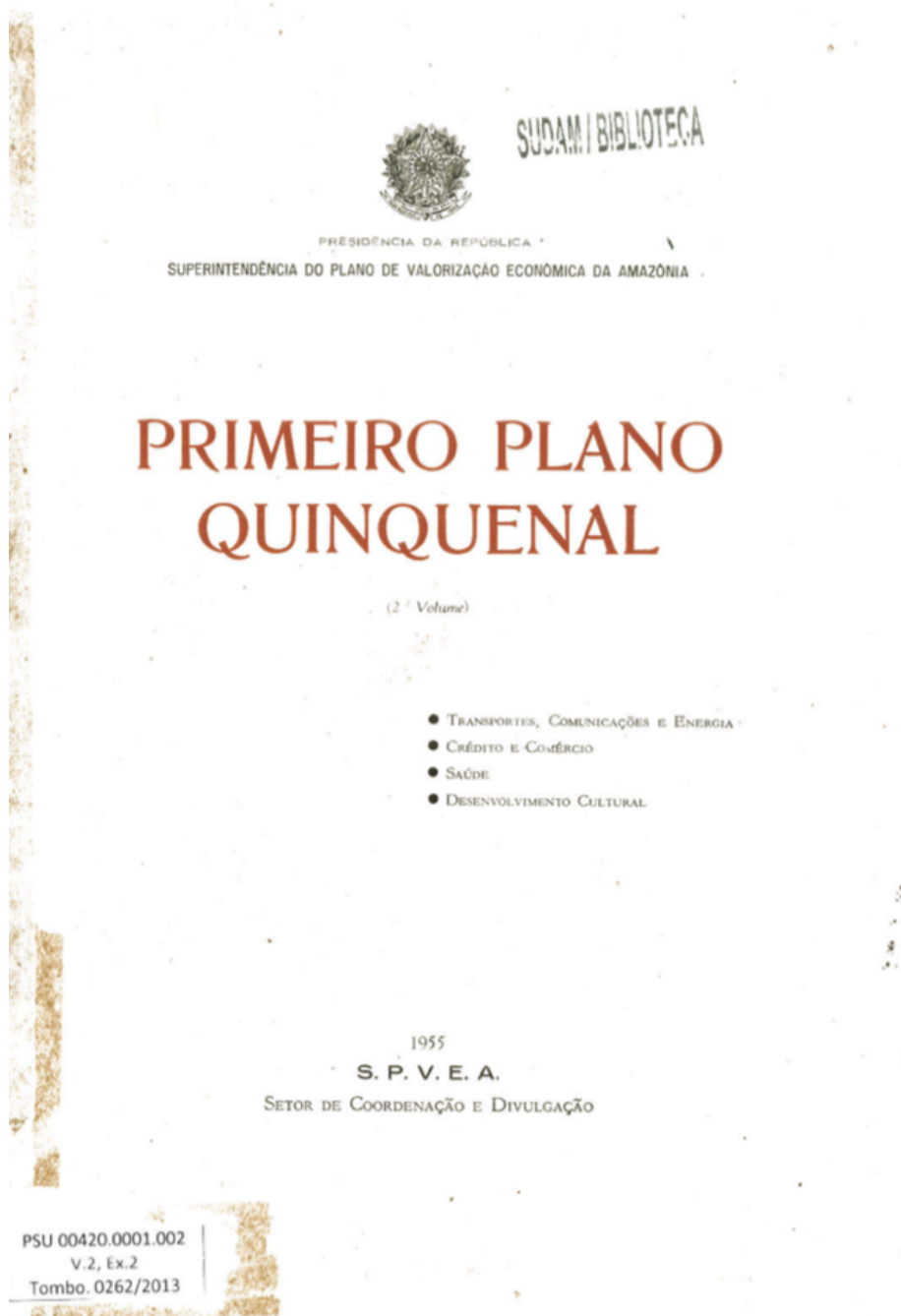


Figura 55: Volume 2 - Transporte, Comunicações e Energia têm destaque
Fonte: (SPVEA, 1955).

Logo no início do documento é apresentado organograma (Figura 56) que permite identificar o Plano como um amadurecimento do que fora proposto no Programa de Emergência, pois é mantida a organização da atividade planejadora dividida em seis subcomissões.

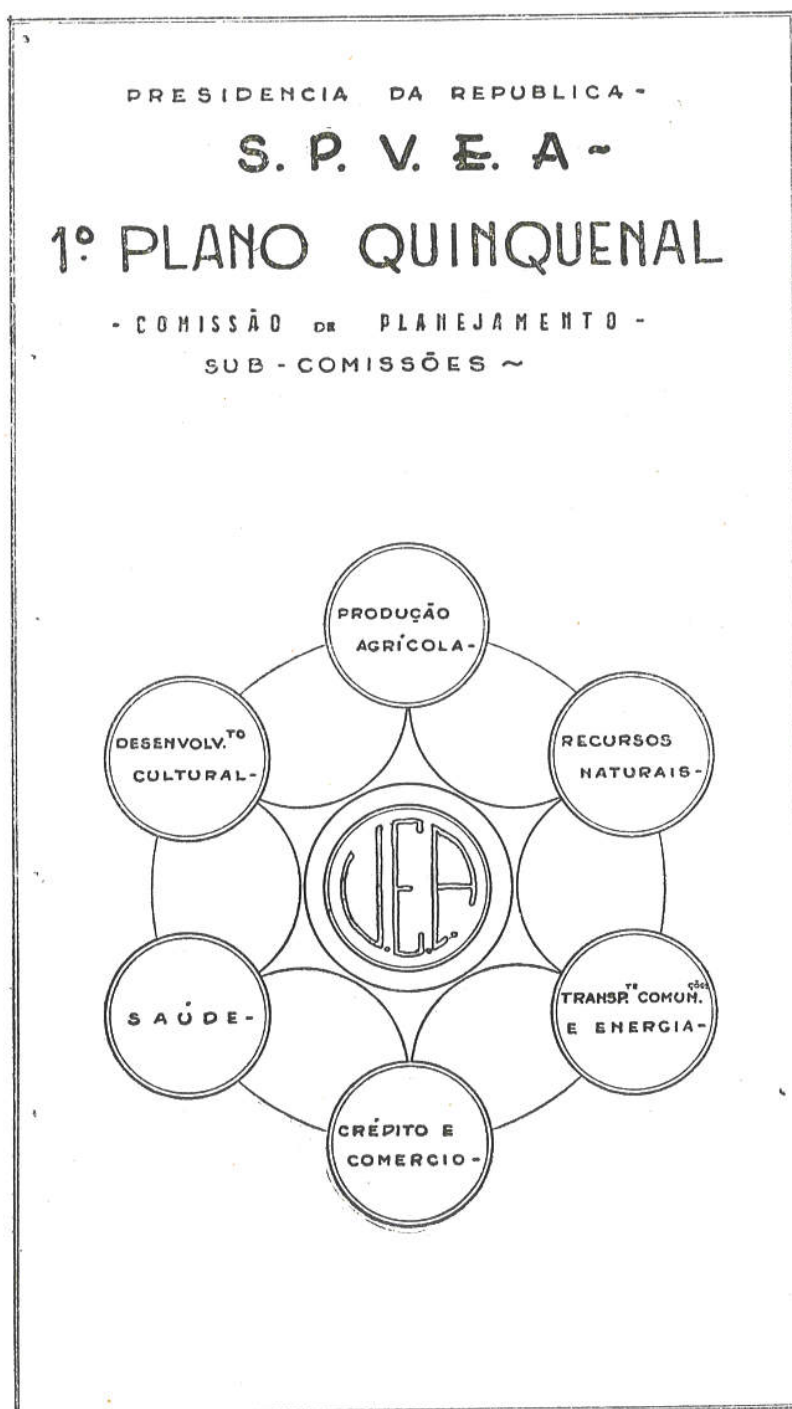


Figura 56: Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) - Subcomissões permanecem
 Fonte: (SPVEA, 1955, p. 11).

O documento também traz representação sobre a aplicação prevista para as verbas; o esquema identifica que, juntas, as Subcomissões de Produção Agrícola e Transporte, Comunicações e Energia detém quase a metade do total, ou 43,8% dos investimentos (Figura 57).



Figura 57: Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) - ênfase na produção agrícola
Fonte: (SPVEA, 1955, p. 12).

As prioridades orçamentárias do Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) são especialmente distribuídas de acordo com os pontos centrais da ação planejadora trazidos na proposta: o Zoneamento; esse instrumento se apresenta

enquanto resposta aos problemas regionais e o documento traz os critérios norteadores para a definição de zonas:

Analisando o problema [da escolha das áreas a desenvolver] do ponto de vista dos objetivos da Valorização Amazônica, que visa a recuperação do homem e a ocupação política da terra, foi adotado o critério de centralizar o esforço de recuperação econômica em áreas onde se realizasse a conjunção de fatores economicamente favoráveis ou politicamente desejáveis (SPVEA, 1955, p. 42).

Os fatores conjugados são representados por critérios geográficos: econômicos e políticos, determinados no Plano, a partir da realidade já existente; sobre o Amazonas são apontadas as seguintes Zonas Recuperáveis: Manaus (capital) e os municípios interioranos de Benjamin Constant; Eirunepé; Boca do Acre; Parintins e Tefé. É destacável que o Plano considera, majoritariamente, os critérios de ordem econômica como definidores da recuperação amazonense (Quadro 1).

Quadro 1: Critérios geográficos - econômicos e políticos

CRITÉRIOS ECONÔMICOS						
	MANAUS	PARINTINS	TEFÉ	BENJAMIN CONSTANT	BOCA DO ACRE	EIRUNEPÉ
1- Densidade populacional	x					
2- Facilidade de transporte	x	x	x	x		
3- Favoráveis a agricultura	x	x	x	x	x	x
4- Possibilidade de evolução industrial	x					
5- Marginais à ferrovias	---	---	---	---	---	---
6- Favoráveis a criação de gado	x	x				
CRITÉRIOS POLÍTICOS						
7- Fronteiras				x		
8- Navegação limitada					x	x
9- Limitrofes ao sul e nordeste do país	---	---	---	---	---	---

Fonte: autor baseado em SPVEA (1955).

O mapa a seguir (Figura 58) localiza os municípios do Amazonas, apontados no quadro anterior, sedes das zonas citadas no Plano Quinquenal, e permite indicar um alinhamento entre os critérios adotados pela atividade planejadora e as dinâmicas estabelecidas em cada localidade; no caso da parte do território estadual pertencentes ao eixo Solimões-Amazonas (marcação em azul) aspectos como: população adensada, presença de núcleos urbanos importantes

e sistema de transporte consolidado, já compunham a realidade em 1955, justificando a adoção de critérios exclusivamente econômicos.

Sobre a área localizada no sudoeste do Estado (marcação em vermelho) a adoção de critérios econômicos e políticos se alinha ao gigantismo territorial do Amazonas a demandar investimentos em áreas remotas por questões de soberania e transportes.



Figura 58: Duas realidades amazenses nas prioridades da SPVEA
Fonte: autor.

Os critérios utilizados pela SPVEA se associam às ideias de Friedmann (1960) que, quando da explicação sobre o “Conceito Regional de Desenvolvimento Econômico”, tipifica regiões a partir de dois aspectos: homogeneidade e interação, sobre os quais, aponta limitações de aplicação na realidade.

Desses dois aspectos derivam dois tipos de região: Região Homogênea, relacionado às Geografias Física e Humana abarcando elementos diversos, tais como o clima, vegetação, cultivo da terra, cultura; e Região de Interação, que se baseia nas ações recíprocas das atividades sociais e econômicas capitaneadas por cidades.

O autor detalha a adoção da Região Homogênea nas ações de planejamento nos Estados Unidos (Figura 59), a partir da experiência com a Bacia Hidrográfica do Rio Tennessee e indica que:

Este tipo de região [...] tornou-se cada vez mais difundido desde que a Tennessee Valley Authority (TVA)⁷⁹ demonstrou a conveniência de aproveitar-se a região de uma bacia hidrográfica para o desenvolvimento de seus recursos naturais [...]. Esse conceito encerra, entretanto, certa ambiguidade, pois o rio em questão pode ser uma gigantesca correnteza continental, como é o Amazonas, ou um pequeno rio, afluente de outro maior [e acrescenta que] Por outro lado, em qualquer área, há muitos problemas sociais e econômicos que não podem ser resolvidos apenas através do controle de um rio para utilização por parte do homem (FRIEDMANN, 1960, p. 34).

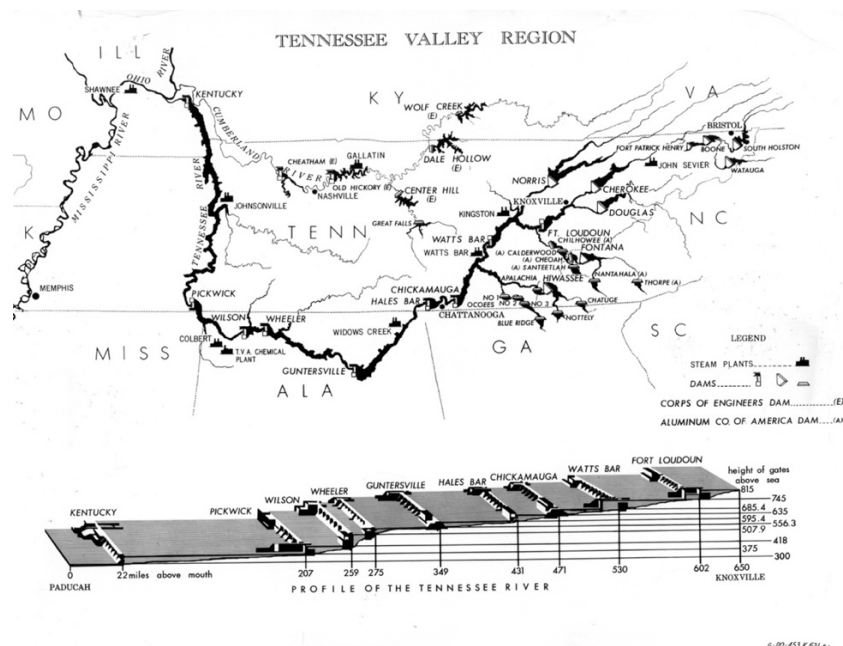


Figura 59: Vale do Rio Tennessee alcançando os vários Estados americanos, corte representando propostas de construção de usinas hidrelétricas
Fonte: (WHEELER, 2017).

Corroborando com as limitações expostas por Friedmann para o conceito de Região Homogênea Nóbrega (2015) apresenta passagem que se compatibiliza

⁷⁹ Órgão criado em 1933 como um dos programas *new deal* da era da depressão pelo presidente Roosevelt, com o intuito de fomentar empregos e eletricidade para o rural numa área que abrange sete estados do sul dos Estados Unidos; foi concebida como uma concessionária de energia elétrica federal e uma agência regional de desenvolvimento econômico (MARTIN; CARVALHO, 2015).

com a realidade dos municípios amazonenses evidenciados em vermelho na Figura 58.

A região homogênea consiste na conexão de um conjunto de áreas que assumem características homogêneas, determinadas necessariamente por meios estatísticos. De uma maneira geral a região homogênea é construída a partir de uma necessidade analítica, por isso ela não abarca movimento, os elementos são invariáveis e o fim é direcionado quase sempre ao planejamento do território e para o reconhecimento do uso e ocupação do solo [...] A inspiração existente no cerne desta forma de estudar a região se concentra nos elementos morfológicos, e, assim, esta condição se põe como instrumento estático de análise [...] (NÓBREGA, 2015, p. 116).

Sobre a Região de Interação, Friedmann traz contribuições associáveis aos critérios adotados pelo Plano Quinquenal na eleição das zonas recuperáveis no território amazonense, ao explicar que:

[Nas] Regiões de Interdependência [...] para além dos limites da região urbana, as relações do povo com a cidade central se vão tornando claramente mais “fracas” e menos frequentes. Outrossim, mostram ser de outra natureza, à medida que certos fluxos são eliminados e outros ganham importância. Algumas vezes a região de interdependência coincide com a área onde se processam as trocas do comércio atacadista da cidade; outras vezes, pode tratar-se da área de onde provêm as mercadorias de maior volume [...] que são levadas à cidade central para venda, beneficiamento ou distribuição [...]. À medida que nos afastamos da cidade central, as relações sociais e comerciais entre as áreas [...] e a referida cidade se tornam progressivamente mais fracas, enquanto já se vai sentindo a influência de uma outra cidade. A divisa regional entre as áreas de influência de duas cidades contíguas é traçada [...] tendo em vista as origens e os fluxos de influência social ou econômica exercidos ou sofridos pela cidade central (FRIEDMANN, 1960, p. 34).

Os trechos destacados refletem a situação exemplar dos três municípios amazonenses: Manaus, Parintins e Tefé, eleitos como zonas recuperáveis pelo Plano Quinquenal, em função de critérios exclusivamente econômicos (marcação em azul na figura 58); Manaus, por exemplo, se encontra duplamente inserida no tipo de Região de Interação/interdependência: primeiro por capitanear o comércio atacadista do ocidente amazônico onde se encontra o município de Tefé; segundo por compor área receptora de maior volume de

mercadorias vindas do Pará, através dos entrepostos de Santarém no território paraense e Parintins em território amazonense.

Também tratando dos tipos de Região e indo ao encontro do argumento apresentado de inserção do eixo constituído pelos municípios amazonenses, Manaus, Itacoatiara e Parintins, no tipo de Região de Interação, Nóbrega (2015), ao definir os tipos Região Funcional e Região Polarizada, mesmo não utilizando a denominação adotada por Friedmann – Região de Interação – traz contribuição elucidativa sobre as características geográficas e urbanas encontradas em arranjos desse tipo. Em função das associações pretendidas pela pesquisa, cabe apresentação mais detalhada do que aponta Nóbrega, primeiramente, sobre Região Funcional.

A região funcional, diferente do que o nome evoca, não tem a ver com uma funcionalidade específica da região, mas sim com o movimento de pessoas, mercadorias, informações, decisões, ideias sobre a superfície da Terra. O grande sentido da região funcional é entender a área de influência de um local sobre o outro, estabelecida através do nível de relacionamento existente. A região funcional é definida a partir da identificação de um polo, ou zona nodal, nevrálgico, a região funcional existe a partir da concepção de uma rede de influência em que a cidade ou o centro concentrador de serviços e circulação de pessoas, energia e matéria seja suficientemente interessante para se definir como uma espécie de polo. O caráter da funcionalidade regional é realizado através de uma tessitura complexa de relações sofisticadas de natureza plural capaz de articular e organizar o espaço interno a essa região, fazendo-o diferenciado em relação ao que está por fora (NÓBREGA, 2015, p. 117).

O mesmo autor, quando detalha sobre o conceito de Região Polarizada indica que:

A região polarizada tem relação com a ideia de uma área polarizada a partir de um conjunto de atividades e agentes econômicos. A base para o entendimento da Região Polarizada é a teoria econômica desenvolvida por François Perroux, denominada de teoria dos polos de crescimento. A teoria de François Perroux tem como base, em uma leitura sintética, a instalação de uma indústria motriz em uma área, a partir desta indústria, pela complementaridade da produção, como na indústria de automóvel, ou por uma complexificação produtiva, com base na força produtiva da indústria instalada, outras novas indústrias são atraídas para a área e assim cria-se um polo de crescimento que estimula um circuito produtivo e gera um conglomerado de atividades que dá sentido a existência de uma

região. A preocupação principal de Perroux, através da identificação de polos de crescimento, é demonstrar que a expansão econômica não se dá de maneira equilibrada e homogênea [...]. Em relação às demais concepções de classe de região, a região polarizada permite essa heterogeneidade evocada e tem como princípio duas noções fundamentais: a de “interdependência” e a de “desigualdade” (NÓBREGA, 2015, p. 117).

Ainda que nessa fase de atuação da atividade planejadora, pautada pela SPVEA, a agricultura – e não a indústria – fosse o mote da mudança econômica pretendida para a Região, em contraponto à ênfase industrial dada por Perroux, o conceito de polarização trazido por Nóbrega e os recortes de zoneamento propostos pela SPVEA, para o território amazonense, são associáveis a dois aspectos a considerar: a histórica demanda política do Amazonas por industrialização no território estadual, já exposta em seções anteriores da pesquisa, detectadas inclusive no início do século XX, e a existência, ainda que com expressão restrita, de atividade industrial em Manaus a demandar inclusive melhoria no fornecimento de energia, o que caracteriza a capital amazonense, já no período, enquanto núcleo de uma Região Funcional, Polarizada e de Interação.

O próprio texto do Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) da SPVEA ao detalhar uma das Zonas Recuperáveis situada no território amazonense indica o peso da indústria nas projeções da Superintendência.

Dispondo de boas terras agrícolas e de um sistema hidrográfico de grande desenvolvimento, essa zona, circunjacente a Manaus, tem boas possibilidades de evolução industrial e uma posição vantajosa, no centro geográfico da bacia amazônica, para efeito de centralização dos transportes na metade ocidental da Amazônia brasileira (SPVEA, 1955, vol. 1, p. 52).

O documento traz ainda detalhes demográficos que revelam o arranjo dos contingentes populacionais municipais dentro da zona a ser recuperada (Figura 60).

N.º	MUNICÍPIOS	SUPERFÍCIE	POPULAÇÃO			
			TOTAL	URBANA	SUBURBANA	RURAL
1	Manáus.....	74.503	139.020	51.328	38.566	49.726
2	Manacapuru.....	37.996	27.350	1.871	1.296	24.183
3	Itacoatiara.....	13.031	30.102	1.777	4.090	24.235
	TOTAL.....	125.527	197.072	54.976	43.952	98.144

Figura 60: O centro da Zona Recuperável no Amazonas.
Fonte: (SPVEA, 1955, p.52)

A inclusão dos municípios de Manacapuru e Itacoatiara pede maior explicação: o elenco de municípios amazonenses apresentado no Quadro 1, intitulado “Critérios geográficos - econômicos e políticos”, considerou o conjunto de Zonas Recuperáveis dentro do Amazonas, constante no documento do Plano (55-59), assim a “Zona de Manaus” exposta na figura anterior conforma um detalhamento do entorno imediato à capital trazido no documento, o que exclui os municípios apresentados no referido Quadro, por fazerem parte de outras zonas de recuperação dentro do Amazonas e também indicadas no mesmo Plano.

É destacável que o fragmento do texto do Plano revela o caráter de Planejamento Integrado apresentado no texto da tese, ao imbricar agricultura, transporte e indústria, enquanto elementos capazes de alavancar o desenvolvimento do ocidente amazônico centrado em Manaus, apresentada como um nó de fluxos.

A inovadora importância dada pela atividade planejadora a instrumentos de organização espacial, a exemplo do zoneamento, é associada à realização de evento de caráter científico por iniciativa da SPVEA, o Curso de Planejamento Regional, contemporâneo ao primeiro ano de execução do Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959), e que reforça o argumento apresentado de formação, na década de 1950, de uma visão de planejamento integral da Amazônia, trazida inclusive nas palavras de Friedmann.

A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e a Fundação Getúlio Vargas criaram, por

meio de acôrdo celebrado em 1955, as condições necessárias para a realização desse curso. Sob os auspícios conjuntos dessas duas entidades, a Escola Brasileira de Administração Pública organizou e realizou de setembro de 1955 a janeiro de 1956 o Curso de Planejamento Regional de Belém do Pará, o qual teve como centro de interesse e fonte de exemplos o programa de trabalho da SPVEA.

O Curso foi franqueado a funcionários públicos qualificados, tanto do órgão patrocinador, a SPVEA, quanto das repartições federais, civis e militares, estaduais e municipais, que pudessem haurir benefícios dos respectivos ensinamentos. Dos 70 candidatos 38 foram aprovados e, em consequência, matriculados no Curso. Pertenciam aos quadros da SPVEA, do Govêrno do Estado do Pará, da Prefeitura Municipal de Belém, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico [BNDE], do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Goiás, do Banco de Crédito da Amazônia, do Serviço Especial da Zona Aérea, da Oitava Região Militar e do Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Pôrto do Pará (SNAPP).

O primeiro dêsse tipo no Brasil e, ao que supomos, no mundo, o Curso visava, especificamente, a transmitir as idéias principais e informações recentes sôbre planejamento, administração e valorização dos recursos naturais, econômicos e humanos de uma região. Os métodos de ensino adotados incluíram conferências, seminários, discussões em grupo, análises de casos, excursões, pesquisas individuais e em equipes [...].

Constou o Curso de quatro matérias: Introdução do Estudo do Planejamento; Antropologia Cultural; Geografia Econômica; Planejamento Regional.

A EBAP obteve a colaboração do Govêrno Americano, através do Ponto Quatro⁸⁰, graças ao que um jovem planejador, John Friedmann, recém-egresso da Universidade de Chicago, foi pôsto à sua disposição para ministrar o Curso do Planejamento Regional (FRIEDMANN, 1960, n.p).

⁸⁰ “[...] o chamado Ponto IV, termo que designa uma mensagem enviada pelo então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, ao Congresso norte-americano em 1949, explicitando as bases da nova política governamental de assistência aos chamados países subdesenvolvidos. Tratava-se, conforme documento do Departamento de Estado dos Estados Unidos, “de um empreendimento de longo prazo e relativo baixo custo (...) para levar experiência e know-how americanos diretamente para os outros povos de países subdesenvolvidos” (NOGUEIRA, 1998, p. 39 apud HITNER; CARLOTTO, 2015). Foi no âmbito do Ponto IV que os Estados Unidos estabeleceram uma série de programas de cooperação técnica com países da América Latina que visavam, basicamente, aumentar a influência norte-americana na região via 145 A Cooperação Técnica Brasileira e a Busca pela Inserção na “Sociedade do Conhecimento”: da subordinação norte-sul à aliança estratégica sul-sul, exportação de conhecimentos, procedimentos e técnicas especializados (BARROS; CARRIERI, 2013 apud HITNER; CARLOTTO, 2015).

Durante o curso Friedmann conduziu a matéria de Planejamento Regional; o andamento do conteúdo ministrado foi reunido na publicação de um livro em 1960 (Figura 61).



Figura 61: A perspectiva americana e o Planejamento Regional na Amazônia
Fonte: (FRIEDMANN, 1960).

Acrescenta-se que, paralelamente ao Curso, foi realizado um conjunto de conferências (Figura 62), cujos temas orbitavam a questão do Planejamento e foram relevantes os achados sobre duas delas: a primeira conduzida por Artur Reis, que, à época, ocupava o cargo de superintendente da SPVEA, se debruçou sobre a Introdução ao Estudo do Planejamento (Figura 63); a segunda tratava sobre a Psicologia do Planejamento e foi conduzida por Emilio Mira y Lopez⁸¹.

NOTA DA EBAP

Esta conferência faz parte de uma série programada para o Curso de Planejamento Regional, realizado em Belém (setembro de 1955 a janeiro de 1956), por iniciativa e sob a responsabilidade conjunta da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia e da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas.

As conferências tiveram um papel supletivo no programa do Curso: dar aos alunos, ademais da oportunidade de estudar normativa e intensivamente várias ciências sociais e técnicas administrativas, a de ouvir de homens que por longos anos exercem funções de responsabilidade, como administradores ou como técnicos, depoimentos autorizados sobre problemas de planejamento. A cada conferência se seguiu-se longa sessão de debates.

Esta série atende ao propósito que têm as instituições patrocinadoras do Curso de Planejamento Regional — o primeiro, aliás, realizado na América Latina — de aumentar a utilidade da literatura para êle especialmente pre parada.

A possibilidade de que se venham a realizar no país outros cursos de planejamento, tão grande o êxito alcançado por êste, torna igualmente oportuna a publicação destes trabalhos.

Rio, dezembro de 1955

Figura 62: SPVEA - conferências e debates
Fonte: (REIS, 1955).

⁸¹ Foi um sociólogo, médico psiquiatra e psicólogo professor de Psicologia e de Psiquiatria na Faculdade de Medicina da Universidade Complutense de Madrid. Defendia a íntima relação entre psicologia e fisiologia, entendia que os estados mentais e estavam relacionados com os órgãos sensoriais e eram resultado da interação com mundo externo e interno ao indivíduo.

O texto de Artur Reis conforma uma retrospectiva histórica sobre a constituição econômica e social da Amazônia e percorre séculos de eventos importantes para o desenvolvimento do Vale, relacionando estes eventos aos problemas mais relevantes e resistentes a serem enfrentados.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE PLANEJAMENTO REGIONAL

Belém - Pará

Ministrado de 15 de setembro de 1955 a 15 de janeiro de 1956
sob os auspícios da
Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

CURSO: Introdução ao Estudo do Planejamento

PROFESSOR: ARTHUR CEZAR FERREIRA REIS

TEMA: FUNDAMENTOS, HISTÓRIA, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA SUPERINTENDÊNCIA DA VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

(Pronunciado a 15 de setembro de 1955, no auditório da Faculdade de Medicina do Pará)

Figura 63: Artur Reis - superintendente e acadêmico
Fonte: (REIS, 1955).

A análise de Reis avança detalhando sobre os encaminhamentos legais, que resultaram na criação da SPVEA e por fim é apresentado o funcionamento do órgão; o documento ratifica o argumento já apresentado de promoção, por parte do Estado, da atividade planejadora a partir de uma perspectiva integral da

região. Quando detalha sobre os encaminhamentos já adotados, Reis explicita essa visão de integralidade (Figura 64) e (Figura 65), através das articulações estabelecidas entre a SPVEA e vários agentes públicos e privados, em maior ou menor grau, envolvidos com o planejamento.

Unidade governamental de ação amplíssima, a braços com um imenso acervo de serviços a realizar, a SPVEA tinha de atuar por intermédio de órgãos públicos e privados (órgãos públicos da administração federal, estadual ou municipal; órgãos privados, representados por associações comerciais, rurais, de pecuária, de indústria; congregações religiosas; sociedades anônimas ou de economia mista, entidades assistenciais etc) órgãos que ficariam, porém, no particular dessa competência executiva que se lhes transferia, sob sua fiscalização contábil e técnica.

Ao invés de montar uma pesada e custosa máquina de operações, criando uma infinidade de pequenos serviços para executar tarefas e cumprir o planejado, concorrendo com serviços já existentes e com experiência na região, a SPVEA recorre a êsses organismos e com êles celebra convênios, atribuindo-lhes um programa e fixando-lhes um orçamento analítico. Integram-se êles, dêsse modo, na estrutura da SPVEA, representando-a e operando por ela. É o caso do SESP, do Serviço Nacional de Malária, do Instituto Agrônômico do Norte, do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, do Conselho Nacional de Geografia etc. Cumpre, aliás, o que lhe foi disposto no artigo 4º do regulamento baixado com o decreto 34.132. Quando o convênio é celebrado com órgão da es

Figura 64: SPVEA - Funcionamento através de convênios
Fonte: (REIS, 1955).

fera federal, entra em vigor logo após a publicação no Diário Oficial; quando com órgão de esfera estadual ou municipal, ou entidade privada, o convênio vai a registro no Tribunal de Contas da União, para poder ter cumprimento.

Às Ordens Religiosas, a SPVEA tem confiado tarefas de educação técnica e serviços hospitalares. Trata-se de organizações que, em muitos trechos da Amazônia, são a única força civilizadora, substituindo o Estado nos seus deveres e na sua competência, inclusive no asseguramento, na preservação da soberania nacional. (7) Não são elas usadas, portanto, por motivos religiosos, mas pelo que representam como organizações permanentes, experientes e eficientes.

Sendo o financiamento um imperativo legal e um dos objetivos naturais da valorização, que não poderia ser empreendida nem realizada sem o fornecimento de recursos em dinheiro aos lavradores, aos extratores do que a floresta proporciona, aos pequenos industriais, pecuaristas, a SPVEA opera, nesse particular, utilizando o estabelecimento bancário organizado com essa finalidade precípua: o Banco de Crédito da Amazônia. Utiliza-o como instrumento da política que traçou para o investimento ao alcance da iniciativa privada da região.

Figura 65: Planejamento alcança Ordens Religiosas
Fonte: (REIS, 1955).

O documento que traz o conteúdo da conferência conduzida por Emilio Mira y Lopez se dividiu em quatro partes: 1) Psicologia do Planejamento; 2) A Missão do Psicotécnico no Planejamento; 3) A Missão do Cronotécnico no Planejamento e 4) Características Psicológicas Comuns a todas as Fases do Planejamento. Os fragmentos trazidos à discussão da pesquisa se originam das partes 1 e 4 (Figura 66).

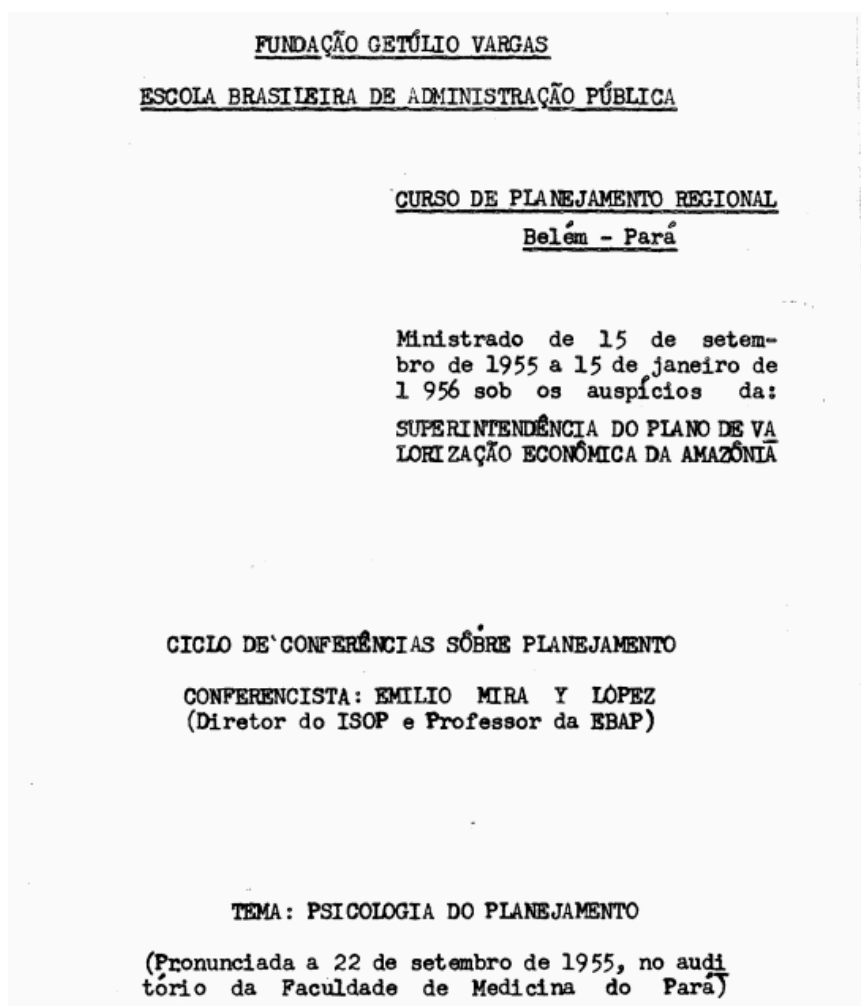


Figura 66: Década de 1950 - a vanguarda da SPVEA no primeiro Curso de Planejamento Regional da América Latina
Fonte: (LOPEZ, 1955)

A perspectiva do autor analisa várias faces da atividade planejadora, à luz da Psicologia Experimental⁸² em geral; o conceito de Planejamento é assim expresso por Lopez (Figura 67)⁸³.

⁸² O objeto da psicologia experimental é o comportamento observável, a fim de testar modelos e teorias matemáticas sobre diversos aspectos do mesmo: prestar atenção, perceber, recordar, aprender, decidir, reagir emocionalmente e interagir.

⁸³ Optou-se por uma montagem de imagens ao invés da transcrição do texto na forma de citação com objetivo de dar maior materialidade ao documento e a perspectiva científica da época sobre o Planejamento.

Poderíamos chamar planejamento a tôda e qual-
quer atividade que conduz ao estudo prévio e sistemático de um problema de produção, com vistas a resolvê-lo (seja industrial, cultural etc.), estudo por que se determina os ob-
jetivos a alcançar, se estabelece uma hierarquia entre ê-
les, se analisa as circunstâncias e fatores dos quais depen-
de sua consecução e, finalmente, se projeta as diversas fa-
ses de ação mais eficazes e menos custosas para atingí-los. Trata-se, portanto, de uma atividade prévia, que representa a vida embrionária da empresa a ser posteriormente desenvolvida, porém — como tôda vida embrionária o é — de primordial importância para o curso ulterior.

Nenhuma outra atividade humana exige maior con-
centração intelectual, maior cuidado e maior controle que a do planejamento; por isso, dificilmente poderá ser realiza-

da por um só homem. Hoje, as tarefas de planejamento no mún-
do da produção, e sobretudo no mundo político-governamental, exigem a colaboração de inúmeros técnicos; precisam ser, e-
las mesmas, planejadas, isto é, há que haver um planejamen-
to do planejamento.

Não se pode planejar o planejamento sem antes pesquisar a realidade na qual se deseja intervir. De tal mo-
do se misturam e alternam na prática a pesquisa e o planeja-
mento que bem se pode dizer que constituem uma unidade. Ao longo de todo o processo de planejar o planejamento se esta-
belece entre ambos uma relação dialética, servindo constan-
temente os dados da pesquisa para estabelecer os alvos a se-
rem obtidos, porém sendo também necessária a metodologia do planejamento para que se possa obter com a pesquisa dados vá-
lidos. Daí a impossibilidade de separar totalmente os dois conceitos, que, assim, constituem uma nova modalidade do ve-
lho problema do ovo e da galinha: não se pode planejar sem antes pesquisar, porém não se pode pesquisar sem antes pla-
nejar.

A visão de Lopez introduz menções em referência às variáveis que incidem sobre os agentes humanos do planejamento: a população, a qual, se dirige a ação planejadora e o técnico planejador. Sobre a primeira as menções são panorâmicas e generalistas, já sobre o segundo, o texto é detalhado, o que ratifica o caráter analítico ligado à técnica, que era pretendido para os agentes institucionais do Planejamento, com o acrescentar, na contribuição do autor, da criatividade no ato de planejar. Tal traço é bem representado quando Lopez indica sobre as fases da ação planejadora que:

A elaboração da interpretação provisória dos fatos, isto é, da hipótese de trabalho e a fixação dos alvos almejados constitui a terceira fase. Nela há que responder a outro par de perguntas [...] como? [...] e [...] por que? Vamos supor que já estabelecemos em extensão e em relêvo, estática e dinamicamente – o conjunto classificado dos dados objetivos que constituem o material expressivo dos fatos sobre os quais precisamos agir. Será preciso agora tentar uma explicação que nos permita não somente compreendê-los, mas também manipulá-los, agir sobre os mesmos dum modo experimental. Tal explicação deverá ser formulada de acordo com a lógica, porém não passará de ser puramente hipotética. Pode, portanto, estar errada, ainda que sirva para nos orientar e progredir na tarefa, do mesmo modo que a andamiagem serve na construção de um edifício. É nesta fase que aparecem com maior nitidez o que poderíamos chamar imponderáveis de atividade planejadora quer seja esta dirigida à obtenção de novos conhecimentos científicos quer pretenda melhorar uma situação ou conjuntura determinada. Decididamente a criação de explicações ou interpretações hipotéticas; assim como a elaboração de soluções, ficam por conta da chamada imaginação criadora, qualidade esta que depende em grande proporção do trabalho inconsciente e serve para diferenciar os chamados homens de idéias dos que são apenas homens de estudo ou de conhecimentos. Poincaré – o grande matematico francês – no seu famoso livro *Science et Methode* cita exemplos admiráveis que confirmam a diferença existente entre o que é o trabalho sistemático de estudo ou aperfeiçoamento e o acontecimento imprevisível da invenção ou a descoberta científica. Para o primeiro e válida a fórmula de Edison: uma grama de inspiração e um tonelada de transpiração; para o segundo, a fórmula deve ser invertida: uma tonelada de inspiração e uma grama de transpiração! Numa equipe bem organizada, existirão os técnicos que servem para o primeiro tipo de trabalho e também os que prestam para o segundo (FGV/EBAP, 1955, p. 13).

Lopez faz um esforço de síntese ao apresentar métodos possíveis aos planejadores de trabalho intelectual afirmando que:

[...] sob o plano psicológico, o conjunto das fases do planejamento decorre numa dimensão virtual que é apenas criada, prevista e trabalhada hipoteticamente pelo seu autor ou autores [...]. Mas, o curioso em toda essa atividade é o trabalho da lógica dentro do campo da imaginação, isto é: o pensamento, que tem que ser no caso 100% realista e prático, parte de premissas inteiramente ideais e teóricas.

Tal é o paradoxo do planejador: ser um idealista prático, capaz de conseguir conciliar os extremos antitéticos da fantasia e da realidade. Como pode ser obtido esse resultado? Vejamos o que nos informa a moderna psicologia.

[no] o livro de E. Vinacke, *The Psychology of Thinking* [...] o autor define assim seu ponto de vista: [...] para a solução dos problemas com que se defronta o planejador, terá ele que recorrer a um destes três métodos de ataque intelectual: a) ensaios e erros; b) intuição; c) análise gradativa. O quadro de Vinacke os caracteriza e diferencia (FGV EBAP, 1956, p. 24).

O quadro referido por Lopez é representado no documento a seguir (Figura 68).

<u>Ensaio e erros</u>	<u>Intuição</u> <u>Conduta geral</u>	<u>Análise gradativa</u>
Tatear às cegas.	Tatear subitamente interrompido.	Não há "tatear" e sim <u>compreensão</u> progressiva.
<u>A posteriori</u>	<u>Tipo de compreensão:</u> Brusca e imprevisível.	Obtida passo a passo.
Confusão até o último momento.	<u>Características emocionais:</u> Confusão subitamente esclarecida.	Tranquilidade gradual e progressiva.
Sensação de des-norteamento.	<u>Excitação</u> elaboração, às vezes de alívio.	Satisfação.
Comparar dados <u>concretos</u> .	<u>Atitude geral:</u> Procurar sínteses ou interrelações.	Satisfazer necessidades <u>intencionais</u> .
Distante e difusa; dispersa e hesitante.	<u>Atenção para o alvo:</u> Atenção expectante. Passiva, receptiva.	Atenção ativa, dirigida.
Curva de erros irregulares; escassa transferência.	<u>Características intermediárias:</u> Curva irregular; súbita queda; boa transferência.	Erros progressivamente <u>diminuídos</u> ; boa transferência.
Gestos indecisos.	Gestos indecisos, de súbito precisos.	Gestos calmos e bem ordenados.

Figura 68: Psicologia do Planejamento: do tatear às cegas aos gestos calmos e bem ordenados
Fonte: (REIS, 1955).

Os trechos citados e os fragmentos destacados sobre a participação dos dois autores, que atuaram como professores no curso, trazem, além da clara

indicação da maior envergadura científica e inovação contidos na visão de planejamento representada pela SPVEA, particularidades relevantes:

- 1) A primeira particularidade é representada pela escolha feita para o curso ter como objeto de estudo o programa de trabalho da superintendência, que ao final de 1955 tinha como base o Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) em fase inicial de vigência; não obstante a fonte consultada não especificar se houve análise do Programa de Emergência de 1954, já findo, ou se os exemplos estudados eram referentes ao então iniciado Plano para um quinquênio, é destacável o fato inovador da ação planejadora institucionalizada, e em andamento, ser posta em análise;
- 2) A segunda particularidade foi a participação – selecionada – no curso, de representantes de vários órgãos e esferas de governo, o que denota o caráter mais técnico na escolha dos agentes promotores do planejamento;
- 3) A terceira particularidade está na presença americana, não só através da figura de John Friedmann no conjunto de professores, mas também refletida nos encaminhamentos adotados pelo Estado no intuito de desenvolver o país, tendo como um dos vetores político-institucionais a cooperação técnica, principalmente a partir de 1950, com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que foi

Formada no âmbito do Ministério da Fazenda, e integrada por técnicos brasileiros e norte-americanos [...] para o Desenvolvimento Econômico, foi resultado das negociações [...] visando ao financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infra-estrutura da economia brasileira (D'ARAUJO, 2020).

Avançando sobre o detalhamento das particularidades traz-se a visão de planejamento regional apresentada por Friedmann aos participantes do curso, a qual, é perceptível na organização da matéria sob sua responsabilidade (Figura 69).

INTRODUÇÃO	
1ª PARTE — CONCEITO DE PLANEJAMENTO	
I — Que é Planejamento	
II — Tipos de Planos	
III — Inter-relação de Planos	
IV — Critério de Planejamento	
V — Planejamento e Teoria de Contrôles ..	
VI — Planejamento e Orçamento	
VII — A Estrutura Institucional do Planeja- mento Regional	
2ª PARTE — CONCEITO REGIONAL DE DESENVOLVI- MENTO ECONÔMICO	
VIII — Tipos de Região	
IX — Conceito de Desenvolvimento Econô- mico	
X — Condições Sociais do Progresso Econô- mico	
XI — A Cidade e a Região no Desenvolvi- mento Econômico	
XII — Fatores Nacionais do Desenvolvimento Regional	
XIII — Os Recursos e sua Classificação	
XIV — Inter-relação na Utilização dos Recursos	
3ª PARTE — TÉCNICAS ESPECIAIS DO PLANEJAMENTO REGIONAL	
XV — Problemas da Localização e do Descen- volvimento Industrial	
XVI — Escala de Prioridade no Planejamen- to Regional	
XVII — Medição do Desenvolvimento Econô- mico Regional	
XVIII — Informações Necessárias ao Planeja- mento Regional	
XIX — A Previsão no Planejamento	
XX — Princípios da Análise de Custos e Be- nefícios	
XXI — Os Padrões do Planejamento Regional	
BIBLIOGRAFIA	

Figura 69: A perspectiva americana sobre o planejamento regional e a Amazônia como objeto de análise
Fonte: (FRIEDMANN, 1960).

O destaque é dado ao item “Fatores Nacionais do Desenvolvimento Regional” (marcação em vermelho na figura anterior), pois, ao tratar dessa questão dentro do maior aspecto do “Conceito Regional de Desenvolvimento Econômico”, o

autor ratifica a ideia de necessária integralidade da ação planejadora destacando três aspectos:

A – A economia do país é composta de muitas economias regionais distintas. Cada uma dessas apresenta características peculiares, seu próprio ritmo de vida, seus altos e baixos de desenvolvimento; porém, embora possamos falar de economias regionais, e conquanto elas existam lado a lado, não apresentam muralhas que as separem, sendo, muito pelo contrário, interdependentes, com seus destinos ligados uns aos outros. As populações migram de uma região para outra; o capital (dinheiro para investimentos) *flui* de um lugar para outro; os produtos alimentícios são cultivados numa região e consumidos noutra. Um ativo comércio inter regional vem criar, de várias economias regionais, uma economia nacional. E é essa economia nacional que constitui a estrutura do planejamento regional.

B – As regiões não se limitam a *especializar-se* em tipos diversos de produção, segundo suas condições de clima, solo, topografia, etc.: experimenta, cada uma delas, diferentes *índices de crescimento* em sua renda, população, produção, etc. Se dissermos que a população brasileira cresceu em vinte por cento entre 1940 e 1955 [...] isso não quererá dizer que cada Estado da Federação cresceu na mesma proporção. [...]. O mesmo raciocínio vale por exemplo, para as flutuações de renda. A maioria dos aumentos de renda se concentrará em apenas umas poucas *idades*, com as respectivas áreas de influência. [...]. Não é difícil encontrar países altamente desenvolvidos que apresentam em suas fronteiras, grandes regiões atrasadas, subdesenvolvidas. O processo regional não é uniforme.

Falando de modo geral, verificaremos que as regiões prosperam individualmente, à medida que progredem as outras regiões. O que quer dizer que as regiões *participam* da prosperidade nacional. Se o progresso é vagaroso no resto do país, será difícil que nossa região venha a progredir na medida desejada. [Isso acontece] por serem as regiões partes integrantes daquele todo unificado, representado pelo país. *Cada região tem, portanto, interesse ativo na prosperidade e no crescimento de todas as outras regiões.*

C – Uma região, isoladamente, não pode depender unicamente de seus próprios recursos. Há muitas condições que influenciam o desenvolvimento econômico de uma região, e que, na realidade, constituem responsabilidade do governo federal. Uma região [...] dispõe de poderes limitados para criar novos impostos. A maioria dos impostos e taxas são federais, o que não deixa de exercer poderosa influência no possível ritmo de progresso regional. Região alguma pode controlar a regulamentação de exportações e importações, de pedidos de divisas, de auxílios às indústrias e à agricultura, ou sobre a política nacional de administração de recursos, sobre a política monetária, ou sobre qualquer dos múltiplos aspectos do governo

federal que interessam de perto ao desenvolvimento regional. As diretrizes políticas nacionais impõem consideráveis limitações ao que pode ser realizado por uma organização regional qualquer. Se a estrutura nacional não é tal que estimule o desenvolvimento econômico, difícil será conseguir grande coisa nos níveis local e regional (FRIEDMANN, 1960, p. 58).

Ao encontro da exposição de Friedmann sobre a interdependência entre desenvolvimento, Planejamento regional e nacional, Renha (2019) apresenta sobre o Programa de 1954 o seguinte apontamento:

A valorização econômica da Amazônia no Programa de Emergência, concordando com o exposto 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 dessa compreensão mais geral, elaboram-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) [...] (RENHA, 2019, p. 173).

Essa interdependência, via papel de complementaridade econômico/produtiva definido pelo Estado para a Amazônia, é identificada em escala regional, a partir da análise feita pela SPVEA sobre os problemas amazônicos, tema central, ao qual, se dedicam oito capítulos do texto do Primeiro Plano Quinquenal, apresentado enquanto resposta à evidenciada estrutura problemática do Vale (Figura 70) com destaque feito (marcação em vermelho).

Na parte dedicada à definição do conjunto de elementos denominados pelo plano de “Os Problemas de Base da Amazônia” se encontra fragmento em que é revelada a concepção do Estado sobre a região, enquanto o sistema único de relações, e também a expectativa do que deveria ser transformado pela inserção da atividade planejadora. Ao concluir o elenco de problemas regionais, variando entre a alimentação o nível cultural, o texto do documento afirma que:

Em todos êsses ângulos da vida amazônica há aspectos críticos que o planejamento da Valorização terá de resolver. Todos são problemas interligados e que não podem ser entendidos senão em conjunto. O seu exame revela que são apenas aspectos multilaterais do problema fundamental que é o desajustamento do homem às condições de meio em que vive.

Todos êsses problemas têm, realmente, uma mesma importância para a construção do tipo de sociedade que é o objetivo da obra da Valorização [...]

Em última análise, a dificuldade fundamental é a atitude do homem e seu equipamento mental e instrumental em presença das dificuldades de sua vida [...].

Os objetivos definidos obedeceram a um critério [...]. Alguns [critérios] parecem não ter objetivo econômico nos termos prefixados pela lei. Foram, entretanto, adotados porque o econômico é, antes de tudo, o humano e foi considerado não ter sentido nem possibilidade atual a recuperação econômica de um grupo social que não reúna o mínimo indispensável de condições de educação e saúde para a realização da tarefa econômica que dêle se espera (SPVEA, 1955, p. 112).

ÍNDICE DO 1.º VOLUME

Título I

CONCEITUAÇÃO

CAPÍTULO	I — A Lei n.º 1806
CAPÍTULO	II — Objetivos gerais da valorização amazônica
CAPÍTULO	III — A ocupação territorial na Amazônia
CAPÍTULO	IV — A recuperação das populações amazônicas
CAPÍTULO	V — O Zoneamento da Amazônia para fins de planejamento
	Critério de Zoneamento
CAPÍTULO	VI — Zonas recuperáveis no primeiro período quinquenal
CAPÍTULO	VII — Os problemas de base da Amazônia
CAPÍTULO	VIII — O problema de produção de alimentos
	I — Agricultura
	II — Colonização
	III — Alimentos de origem animal
	IV — Objetivos agrícolas na Amazônia no quinquênio 1955-1959
CAPÍTULO	IX — O problema de produção de matérias primas e sua industrialização
CAPÍTULO	X — O problema do transporte
CAPÍTULO	XI — O problema de distribuição de capital
CAPÍTULO	XII — O problema de saúde
CAPÍTULO	XIII — O problema de nível cultural
CAPÍTULO	XIV — O problema da recuperação das populações extrativistas
CAPÍTULO	XV — Recursos orçamentários do Fundo de Valorização

Figura 70: O Planejamento da Região-Problema

Fonte: (SPVEA, 1955).

Das populações amazônicas era esperada uma tarefa econômica, que requeria uma mudança mental promotora de ajustamento ao meio; esse ajustamento foi direcionado a certas áreas da vida material das populações, a exemplo da atividade agrícola que se necessitava desenvolver. Especificamente tratando do

Primeiro Plano Quinquenal, Oliveira *et al.* (2014) associam parcelas do orçamento a prioridades da ação da SPVEA.

Percebe-se que em termos de prioridade orçamentária, a maior atenção foi dada a área do desenvolvimento agrícola (22,17%) e transportes, comunicação e energia (21,55%). A concentração nessas duas áreas reflete bem algumas metas principais do plano, que eram incentivar a atividade agrícola visando diminuição da alocação de mão de obra na atividade extrativista e melhorar as condições de infraestrutura das áreas abrangidas (OLIVEIRA *et al.* 2014, p. 220).

O incentivo à Produção Agrícola é representado na organização das fases e ações voltadas ao setor e constantes no Plano (Figura 71).

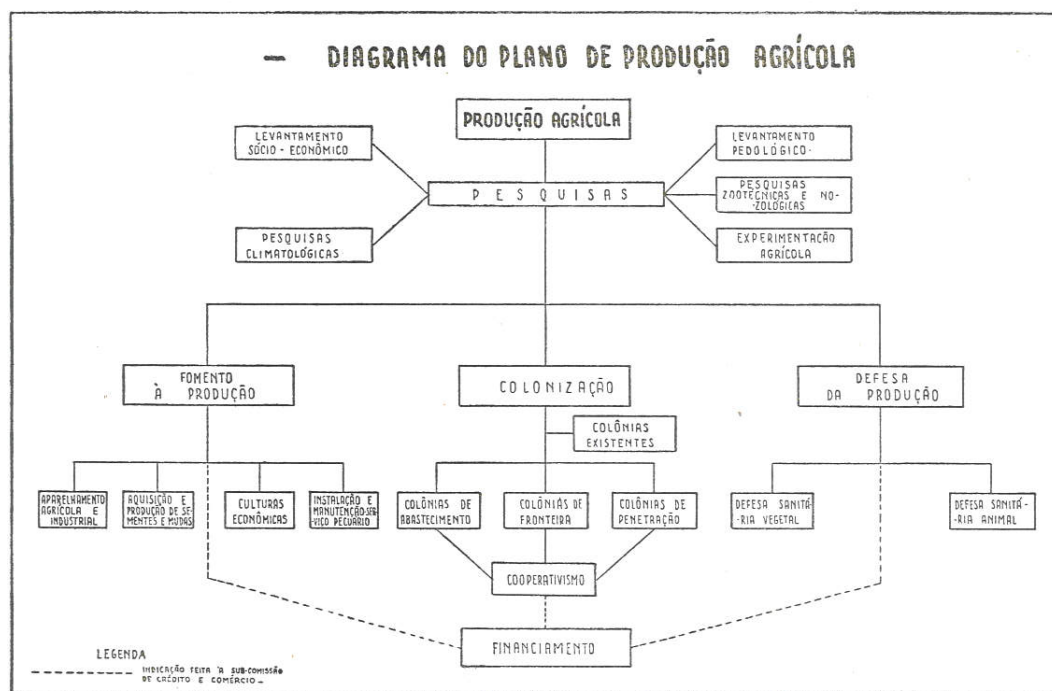


Figura 71: Planejamento para produção Agrícola tem como primeira etapa a pesquisa
Fonte: (SPVEA, 1955, p. 1).

No organograma da Subcomissão de Produção Agrícola é detectável o caráter de integração entre as frentes de atuação propostas pela SPVEA; os três objetivos: fomento à produção, colonização – via cooperativismo – e defesa da produção são associados ao trabalho da Subcomissão de Crédito e Comércio, pela necessidade de financiamento.

Buscando entender a reação regional e, particularmente amazonense, à inserção da atividade planejadora, as próximas etapas do texto se debruçam

sobre dois tipos de documentos: as Mensagens dos Governadores a Assembleia e as publicações feitas pela imprensa local. Partiu-se então para a associação entre as respostas dadas pelo planejamento aos problemas regionais, relativas às duas Subcomissões de Planejamento da SPVEA: Produção Agrícola e Transportes, Comunicação e Energia, e o desenrolar das dinâmicas regionais contemporâneas ao Programa de Emergência (1954) e ao Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959).

Uma primeira reação regional foi percebida sobre a burocracia existente no trâmite de chegada dos recursos à região. Em entrevista ao Jornal do Comércio em 1955 o Superintendente da SPVEA, Artur Reis apresenta explicação sobre questão conflituosa envolvendo o Planejamento: a falta de pontualidade no repasse das verbas federais aos estados e municípios referentes aos projetos aprovados. Este problema é minimizado na fala de Reis, face as críticas públicas recorrentes:

Não há tais atrasos. O que ocorre é que, de acordo com os próprios convênios, os pagamentos se processam em parcelas, geralmente quatro. A primeira paga no ato da assinatura, e a segunda em data convencionada; a terceira e a quarta, porém, somente depois de examinadas e aprovadas as contas relativas aos primeiros pagamentos. O processo pode ser lento e difícil, mas é seguro (JORNAL DO COMÉRCIO, 1955, p. 1).

O problema da lentidão burocrática nos repasses é destaque do mesmo Jornal na edição de 26 de fevereiro de 1956 (Figura 72). Nesta data o periódico dá ênfase ao discurso do deputado Francisco Pereira da Silva⁸⁴ sobre o atraso nos pagamentos à SPVEA, por parte do Governo Federal, inclusive detalhando valores e períodos. Chama atenção o fato dos argumentos do parlamentar

⁸⁴ Francisco Pereira da Silva, advogado, promotor público, suplente de juiz de direito, prefeito de Tarauacá (AC) em 1920. Residente no Amazonas a partir de 1923, secretário da Polícia Civil do estado. Secretário de Estado do Amazonas. Deputado da Assembléia Nacional Constituinte pelo Amazonas. Deputado federal pelo Amazonas (1950, 1954, 1958), presidiu a Comissão do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, de cujo projeto de execução foi autor. Reelegeu-se em outubro de 1954, na legenda da coligação Frente Democrática Popular, constituída pelo PSD, o PDC, a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Nacional (PTN). Novamente eleito em outubro de 1958. Teve destacada atuação na criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e na elaboração do projeto que posteriormente deu origem à criação da Zona Franca de Manaus.

apontarem atrasos ocorridos durante a gestão de Artur Reis à frente da SPVEA (01/08/1953 – 12/12/1955) (RENHA, 2019).

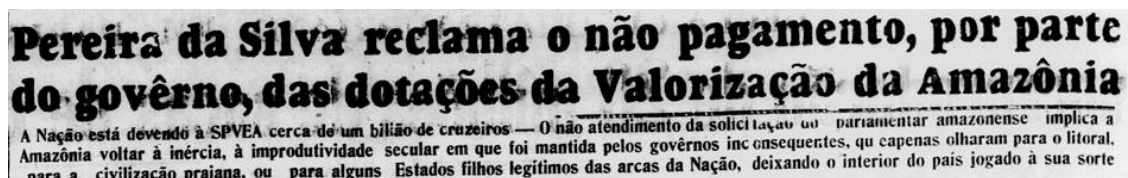


Figura 72: SPVEA sem recursos
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1956).

No intuito de apresentar ao então iniciado governo Juscelino Kubitschek, a realidade do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e da correlata superintendência – SPVEA, Pereira da Silva destaca:

S. Exa. O Sr. Presidente Juscelino Kubitschek, as cifras do atraso nos pagamentos que deveriam ter sido feitos nos dois últimos exercícios financeiros; [...] em 1954, os restos a pagar remontam a cifra de 300 milhões de cruzeiros; em 1955 essa rubrica atinge a importância de 867 milhões (JORNAL DO COMÉRCIO, 1956, p. 6).

Seguindo em sua explanação, o parlamentar esclarece sobre a dinâmica dos pagamentos feitos pela Superintendência, a explicação ratifica a versão apresentada, anteriormente, por Artur Reis sobre o fracionamento dos repasses, mas explicita que a garantia de recebimento defendida pelo superintendente é superada pelas dinâmicas reais do mercado.

Como trabalhar naquela região, com semelhante atraso? Como auxiliar a iniciativa privada, dando cumprimento aos convênios firmados com a superintendência, que, além de tudo, mantém um sistema de pagamentos a prestação, impedindo a continuidade das obras projetadas, cujo material de construção e mão-de-obra sobem de custo dia a dia quase (JORNAL DO COMÉRCIO, 1956, p. 6).

Ao citar a soma do valor acumulado nos atrasos de 1954 e 1955 e o montante de repasses previstos para o ano de 1956, Pereira da Silva apresenta a cifra de mais de 2,5 bilhões de cruzeiros e expõe a SPVEA – então com apenas três anos de existência – como um fracasso, em função do quadro financeiro apresentar um valor devido ao Plano de Valorização muito superior ao total de compromissos já assumidos.

Neste momento, os compromissos da Valorização, através dos convênios com os Estados, Territórios e instituições privadas é de Cr\$ 550.000.000,00. Isto é o mesmo que dizer – tudo paralisou. O órgão deixou de ter significado e utilidade para a região. Tudo que foi firmado, mesmo no programa de emergência fracassou, pela ausência e recursos para o cumprimento das obrigações firmadas.

É preciso Sr. Presidente, que o Plano de Valorização da Amazônia mandado executar pelos constituintes de 1946, não seja tragado pelo [...] Calote oficial (JORNAL DO COMÉRCIO, 1956, p. 6).

Além da crítica à burocracia houve reação referente às ações de planejamento que envolviam a questão agrícola. Ao longo da década de 1950 esse ponto se manteve na pauta de discussões políticas e a Mensagem do Governador Plínio Ramos Coelho à Assembleia Legislativa em 1957 (Figura 73), já no texto inicial do documento, dirigido aos deputados, revela que:

Manaus ressentir-se de alimentação [...] não temos rebanho de gado [...] ou suíno; não temos avicultura, verduras; não produzimos cereais para satisfação geral.

[...] Para atender esse angustiante problema, fundamos oito colônias agrícolas [...]

Ateste esta Casa que não nos temos descurado com o problema alimentar [...] Como estamos iniciando e não se muda a mentalidade de nossos agricultores de um dia para o outro é de se esperar que em um futuro não remoto tenhamos com a produção local a solução alimentar de que tanto carece o nosso povo.

E durante alguns anos teremos que buscar de fora gêneros alimentícios. Estragam por serem perecíveis em pouco tempo, o que motiva preços elevados na venda (AMAZONAS, 1957, p. 23).



Figura 73: Em 1957 a Colonização no Amazonas ainda não produz a suficiência alimentar.

Fonte: (AMAZONAS, 1957).

A primeira colônia agrícola do Estado foi a Colônia Agrícola Nacional do Amazonas - CANA, criada pelo Decreto 8506 de 30/12/1941. Após a criação da SPVEA a opção pela colonização teve continuidade no Programa de Emergência (1954) e no Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959)⁸⁵, porém, decorridos dezesseis anos, o abastecimento alimentar da capital do Estado ainda era precário. A fala do governador também traz indício de resistência das populações interioranas à transição da agricultura de subsistência para o cultivo racional, que era uma das metas planejamento.

Dois anos após o pronunciamento de Coelho, quando assume o governo do Estado, Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo consta no documento da Mensagem à Assembleia Legislativa (Figura 74) um apelo do chefe do executivo estadual, enviado ao Presidente da República Juscelino Kubitschek; nesse apelo se encontra ampla exposição da situação econômica do Amazonas, principalmente no tocante ao setor agrícola.

O que ocorre com a mandioca, é quase o mesmo que acontece com a cultura do arroz e do feijão. Dispondo de terras ótimas para o cultivo desses cereais, no entanto, não se faz o seu aproveitamento em larga escala. Duas razões, segundo a experiência, influem como determinantes do atraso desse tipo de agricultura.

A primeira, é a falta de conhecimento técnico que oriente as plantações e demonstre o seu valor econômico. O agricultor faz as semeaduras tendo em vista o seu sustento e da sua família. Quando produz maior quantidade de arroz, por exemplo, falta-lhe a máquina de beneficiamento e ele desanima, não se interessando mais por novas plantações. A segunda razão, e a que fala mais alto, é que, para as culturas de subsistência de cereais, especialmente, o agricultor não encontra quem o financie. Por incrível que pareça, se alguém se dispuser a fazer o amanhã da terra, no cultivar em larga escala o arroz, o feijão ou a mandioca, não encontrará nenhuma facilidade de crédito. E vivemos num país cujo índice de fome é um dos mais elevados do mundo (AMAZONAS, 1959, p. 16).

⁸⁵ A colonização é uma das três propostas do Plano de Produção Agrícola parte componente do Primeiro Plano Quinquenal; as outras duas frentes são o Fomento à Produção e Defesa à Produção.



Figura 74: Em 1959 apelos ao Governo Central.
Fonte: (AMAZONAS, 1959).

O texto oficial traz indício de uma situação em que, aos velhos problemas, é acrescentada nova questão: a não reverberação das ações de planejamento junto ao pequeno agricultor. Para o ano de 1959, Mestrinho expõe ações do Estado do Amazonas e expectativas correlatas:

Visando corrigir essa anomalia, já instruímos a Diretoria do Banco do Estado do Amazonas, no sentido de ser mantido, por conta do Govêrno do Estado, como capital rotativo, parte da receita do impôsto de exploração agrícola, para constituir um fundo de fomento dessas atividades. O mesmo orçamento possui, inscrita no Orçamento da União para o ano corrente, no anexo da SPVEA, uma verba de dez milhões de cruzeiros [...] para o fomento da pequena agricultura [...]

[...] os nossos planos são objetivos e a sua execução depende mais da compreensão e da ajuda dos homens de boa vontade, do que, propriamente de recursos financeiros de grande vulto (AMAZONAS, 1959, p. 16).

Em paralelo às novas ações do Governo local no enfrentamento das limitações, tanto da produtividade do Estado, quanto do não alcance das ações do planejamento junto ao pequeno agricultor, o documento da Mensagem de 1959 revela o comprometimento político do executivo estadual com a manutenção das velhas estruturas produtivas, pois, elencando as prioridades de seu governo, Mestrinho exclama:

O quinto produto que considere, no setor da agricultura, como fundamental para o desenvolvimento de nossa sócio-economia, é a borracha. Alinhei-o com o produto agrícola porque, se não enveredarmos pelo caminho da heveicultura, a borracha estará perdida. O meu pensamento, que é a síntese das ideias dos homens que estudam a economia gomífera, está expresso na exposição que submeti à consideração do Excelentíssimo Senhor Presidente da República [...] (AMAZONAS, 1959).

É clara a ideia do político de abandonar o extrativismo, porém em outro ponto do documento esse discurso é acompanhado de longa exposição das propostas defendidas para investimentos a serem destinados aos seringais nativos, já existentes.

Quando detalha à Kubitschek os entraves para o desenvolvimento da cultura racional da borracha, Mestrinho aponta para o problema em que se transformaram as ações planejadoras do Governo Federal, instituídas em

períodos anteriores – durante a Batalha da Borracha – e ainda mantidas mais de dez anos depois de finda a situação de economia de guerra.

São destacados pelo governador Mestrinho três pontos prejudiciais a borracha amazonense: 1) Preço baixo alcançado pelo produto no mercado nacional, frente aos praticados para a borracha estrangeira importada; 2) Inflação e; 3) O monopólio estatal na compra e venda da borracha silvestre.

No ponto em que trata especificamente da disparidade entre preços, o governador informa a cotação de Cr\$ 215,60 por quilo pago ao produto estrangeiro e acrescenta:

Aí está, Senhor Presidente, o preço que as indústrias estão pagando pela borracha importada [...].

Enquanto isso a borracha natural, em idênticas condições, é vendida no porto de Manaus às indústrias, pelo Banco de Crédito da Amazônia S.A., detentor do monopólio estatal, pela irrisória quantia de Cr\$126,50 ou sejam Cr\$89,10 de prejuízo, por quilo de goma elástica (AMAZONAS, 1959, p. 19).

E acrescenta:

Mas não há apenas isso Senhor Presidente, há fatos mais graves de que a conjuntura é apenas consequência.

Dois polvos gigantescos estrangulam a nossa economia: a inflação e o monopólio estatal.

O primeiro, cujas causas são complexas está acabando com os seringais. O Amazonas não produz inflação, esta é para cá exportada diária e assustadoramente. O açúcar, o café, a banha, a espoleta, o chumbo e a pólvora, essenciais para o seringueiro, chegam aos seringais a preço proibitivo. [...] E assim a Amazônia se despovoa, os seringais são abandonados, as casas aviadoras fecham as suas portas, a miséria se alastra [...].

[...]

O segundo flagelo da Amazônia é o monopólio estatal exercido pelo Banco de Crédito da Amazônia.

Instituído durante um regime de exceção de nossa história [...] e logo após o término da segunda grande guerra quando havia super produção, então, o monopólio, em parte se justificava – era a medida policial e estabilizadora. Passada essa fase [...] o monopólio estatal passou a ser prejudicial, funcionando contra os interesses da borracha da Amazônia.

As suas tabelas de preços fixos, impedindo que as cotações da goma elástica acompanhem a evolução dos custos das utilidades e o valor cambial da borracha importada, prejudica profundamente a economia gomífera (AMAZONAS, 1959, p. 21).

A imbricação dos três pontos destacados por Mestrinho revela também o interesse da classe política amazonense em alterar a legislação vigente para salvaguardar – como já dito – as casas aviadoras, heranças do Ciclo da Borracha, que eram empresas comerciais responsáveis pelo abastecimento inflacionado dos víveres básicos; nesse sentido é clara a intenção de manter vivo o trabalho velho citado por Becker⁸⁶.

A defesa da velha estrutura extrativista, em contradição à fala que propala a cultura racional da seringueira, é ratificada na continuidade da mensagem do governador à Assembleia, inclusive fazendo menção à SPVEA. Reiterando o problema da economia da borracha e propalando projetos para o futuro do Estado, o governador Mestrinho manifesta mais um claro intuito de auxiliar a estrutura extrativista existente e neste outro ponto do documento se exhibe a contradição em relação à defesa da heveicultura racional, pois afirma que

[...] está bem claro o drama econômico e social da goma elástica. Atendidas as nossas reivindicações, será possível levarmos a efeito uma grandiosa campanha de adensamento dos seringais nativos com a plantação de novas seringueiras. Se recebermos a dotação consignada no orçamento da SPVEA, para o Governo do Estado desenvolver a heveicultura, iremos dar uma grande cooperação nesse sentido (AMAZONAS, 1959, p. 23).

O fragmento identifica a intenção de manter a atividade extrativa, inclusive em sua estrutura de distribuição espacial original, uma vez que os seringais nativos são descobertos, não plantados, e eram esses, os quais, se pleiteava adensar;

⁸⁶ Becker define o trabalho velho a partir do conceito de trabalho novo que fundamenta o dinamismo urbano e a expansão econômica. Na Amazônia o trabalho velho é representado pelo conhecimento e experiência tradicionais dos povos indígenas, conforme adaptado pelos europeus, consiste numa combinação de novas maneiras de apropriação da terra, de gerenciamento e logística do escoamento dos fluxos exportadores da droga do sertão: a novidade não estava no produto, mas na sua escala de exploração, instituindo-se novas divisões sociais (escravos, imigrantes rurais) sem progressos distributivos. Os vários surtos econômicos que ocorreram nos principais núcleos da região não resultaram em dinamismo urbano ou de expansão porque não conduziram à mudança de conteúdo, estrutura ou complexidade da economia (LAGET, 2013).

essa característica de dispersão espacial das populações interioranas, que obedecia a aleatoriedade natural de incidência da seringueira, já era – em 1959 – sabidamente um dos mais fortes traços de anacronismo econômico do extrativismo.

Ainda em seu apelo ao Presidente JK, Mestrinho associa a necessidade de auxílio público à economia gomífera à manutenção da soberania nacional na região.

E' muito mais fácil hoje, Senhor Presidente, garantir a posse da área Amazônica dando condições humanas de trabalho aos seringueiros do que amanhã ter que conservar aqui um Exército, necessariamente maior do que todo o efetivo do glorioso Exército Nacional (AMAZONAS, 1959, p. 22).

Os argumentos do Governador se situam num contexto de grandes mudanças nos cenários nacional e regional, principalmente após a inserção do Planos de Metas (1956-1960)⁸⁷, fruto do pensamento desenvolvimentista em fortalecimento no país e que tinha na industrialização um dos seus pilares em claro antagonismo as pretensões amazonenses de incentivo ao extrativismo.

Paralelamente ao desalinhamento apresentado entre as esferas de governo no tocante ao fomento agrícola, fenômenos análogos foram detectados em relação às ações do Plano Quinquenal (1955-1959) no enfrentamento dos problemas referentes aos Transportes, Comunicações e Energia (Figura 75).

⁸⁷ O Plano de Metas mencionava cinco setores básicos da economia, abrangendo várias metas cada um, para os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser canalizados. Os setores que mais recursos receberam foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados. Esse percentual demonstra por si só que os outros dois setores incluídos no plano, alimentação e educação, não mereceram o mesmo tratamento dos primeiros. (SILVA, 2020).

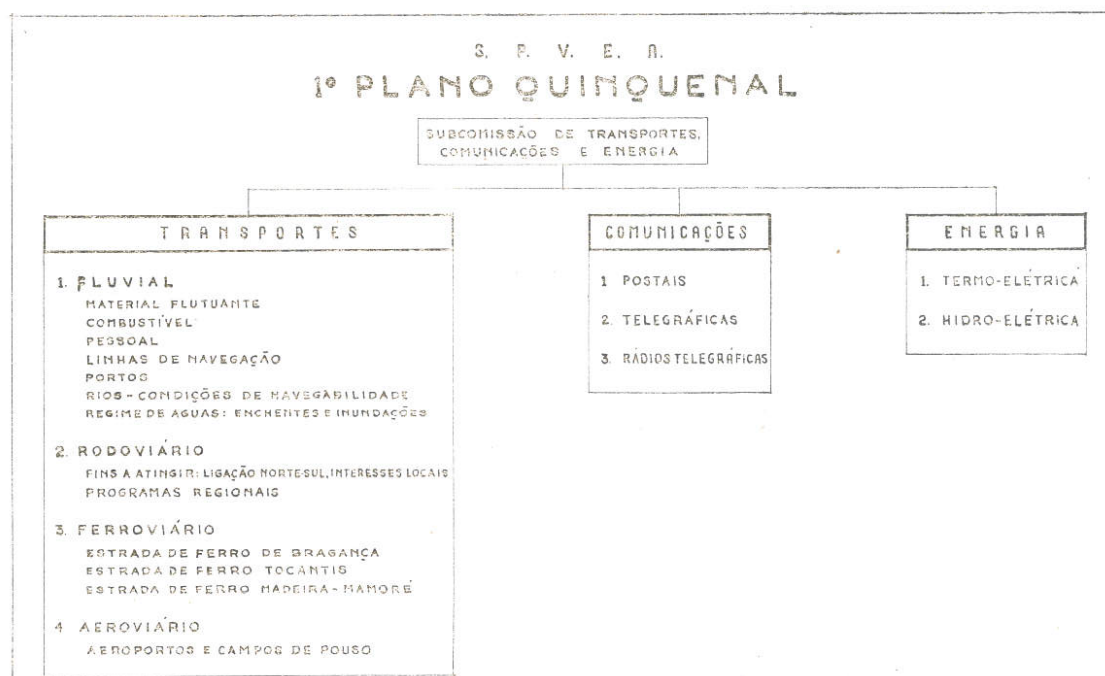


Figura 75: Primeiro Plano Quinquenal - a ênfase nos Transportes é evidenciada através de projetos específicos
Fonte: (SPVEA, 1955, p. 9).

O documento apresenta também os percentuais destinados aos vários setores, revelando as prioridades dadas pela SPVEA para o período (Figura 76).



Figura 76: No total destinado aos Transportes as rodovias se destacam
 Fonte: (SPVEA, 1955, p. 11).

Ainda em análise sobre as ações voltadas à tríade (transportes, comunicações energia) é destacável que os primeiros concentram 68% do total de verbas; deste percentual, mais de 1/3 ou 26,89% são destinados às rodovias. Essa concentração encontra paralelo no cômputo total de verbas na soma dos percentuais destinados a navegação, portos e rios, as três frentes alcançam um total de 27,24%.

As modalidades de transporte mais enfatizadas pelo Plano indicavam as escolhas feitas pelo Planejamento para integrar fisicamente a Amazônia ao país e, internamente, as partes do vasto território do Vale. Procurou-se então encontrar quais eram as propostas específicas do documento para o Estado do Amazonas, que sobre rodovias, assim se apresentam:

Caracterizado por uma maior preponderância do transporte fluvial, as reivindicações do Amazonas, no setor rodoviário, concentram-se apenas num traçado: a rodovia Lábrea-Humaitá. Visa êle a interligação dos rios considerados de maior futuro econômico no Estado, o Madeira e o Purús, através dos Campos Gerais do Pussuary, onde se pretende o desenvolvimento dos rebanhos amazonenses, para solução de um dos mais graves problemas no quadro alimentar do povo dêsse Estado. Reconhecida a importância do empreendimento, foi êle proposto para inclusão no rol das obrigações da União, como integrante do Plano Rodoviário Nacional, sob a designação de BR.63.

É de notar que as dotações do Fundo Rodoviário Nacional são realmente expressivas também no caso do Amazonas, devendo-se prever, de tal origem e para o quinquênio 55-59, um total financeiro da ordem de trezentos milhões de cruzeiros, capazes de gerar novas situações bem favoráveis no panorama dos transportes do Estado.

Incluímos também, no programa, o estudo da AM. 1 Manaus-Itacoatiara, dado que essa estrada, atravessando fértil zona do Estado, se apresenta como de grande importância para a sua economia (SPVEA, 1955, p. 44).

Cabe destacar sobre o trecho ligando as cidades de Lábrea e Humaitá, que o documento articula a realização da obra à questão alimentar, exemplificando o caráter de integralidade do Planejamento, defendido pelo Plano, através da articulação, entre frentes de ação, nesse caso entre os objetivos agrícolas e aqueles pretendidos aos transportes; o mesmo acontece em referência à ligação entre Manaus e Itacoatiara.

Em continuidade à análise apresenta-se sobre a recepção regional às propostas da SPVEA para as questões relativas aos transportes, comunicações e energia; observou-se que a escolha do órgão em concentrar nas rodovias os investimentos feito no setor dos transportes reverberou, negativamente, no Estado do Amazonas.

Essa reverberação é encontrada em 1961 – após o Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) já ter passado por atualização⁸⁸ – quando o Jornal do Comércio publicou na edição de 21 de fevereiro, texto em referência às ações do Presidente Jânio Quadros; o periódico apresenta movimentações políticas sobre a questão dos transportes, levantando tema muito caro ao Amazonas: a modalidade de transporte a ser priorizada na região, principalmente na Amazônia Ocidental.

Confirmando promessas de candidato, volta-se o sr. Jânio Quadros, para o exame dos problemas de Amazônia. E se os dois atos por ele assinados – a abertura de inquérito da administração da SPVEA e o enquadramento dos serviços de construção da Belém-Brasília no programa do DNER – podem parecer de pouca valia, dentro da orientação consagrada pela lei magna de que é preciso buscar a valorização econômica da grande planície, o fato já revela uma preocupação salutar em relação as aspirações do povo amazônico, sobretudo as suas necessidades.

Certamente que a Belém-Brasília terá de ser completada, a estrada do Século [...]. Mas é de ver que o problema do transporte na região amazônica, não se circunscreve a ligação por terra da capital do Pará à capital da República. O maior problema a enfrentar nesse campo dos contatos do homem e da movimentação das riquezas, é e o será por muito tempo ainda o da navegação fluvial (JORNAL DO COMÉRCIO, 1961, p. 2.).

A construção da rodovia não contemplava diretamente o Amazonas, mas o Pará; o ocidente da região continuava com dificuldades para escoar sua produção. O conjunto de pontos e contrapontos estabelecido entre a ação do Planejamento e

⁸⁸ No documento de Atualização do Primeiro Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia é indicado nas Disposições Gerais que “A conceituação do Plano, as diretrizes traçadas, a análise da ocupação territorial e a política de recuperação das populações amazônicas definidas no trabalho inicial permanecem as mesmas nesta revisão. Não será repetido o que já foi amplamente defendido no Primeiro Plano, apenas será apontado nesta atualização aquilo que a experiência adquirida nos anos de existência da SPVEA indica exequível num quinquênio” (SPVEA, 1960, p. 9).

a reação regional conforma parte de dinâmica mais ampla, qual seja, o processo de desgaste da SPVEA junto à opinião pública, iniciado poucos anos após a sua criação, em virtude de vários aspectos, dentre os quais, alguns compõem motivo das análises que seguem.

O conteúdo da crítica pública feita pelo deputado Francisco Pereira da Silva em fevereiro de 1956 é um exemplo que apresenta cenário de conflitos entre representantes da sociedade amazonense e a Superintendência. Ainda dentro dessa crítica, os conflitos são refletidos também nas discussões ocorridas em municípios interioranos do Estado, a exemplo do que é apresentado pela edição 14400 de 1957 do Jornal do Comércio, quando publicada reportagem sobre evento político ocorrido na cidade de Itacoatiara, no qual, estavam presentes representantes do Banco de Crédito da Amazônia – BCA⁸⁹.

O periódico evidencia a fala do vereador Arnóbio de Oliveira, dirigida a Álvaro Simfrônio de Melo, diretor da Carteira de Produção do banco. O discurso de Oliveira indica que o problema dos repasses das verbas não se restringia apenas ao atraso, mas, também a suspensão do fluxo de recursos; a fala do vereador enaltece a perspectiva do empresariado amazonense, que encarava a situação como uma coerção, termo que, pelo contexto, indica o sentido de repressão, e não de necessidade imposta por limitações de verba pública.

[...] solicitamos a V. Excia. que transmita ao ilustre Presidente do Banco de Crédito da Amazônia, Dr. José da Silva Matos, o veemente apêlo desta instituição no sentido de que, S. Excia. suspenda com urgência o trancamento das operações de desconto, de ves, que esta drástica medida está causando sérios embaraços ao comércio e a indústria de nossa terra.

Melhor do que nós, V. Excia conhece a função estimuladora do desconto de títulos e assim sendo, o Banco de Crédito da Amazônia [...] deve continuar a sua luminosa trajetória de incentivador da riqueza amazônica. [...] acreditam sinceramente os homens da produção deste promissor pedaço do Amazonas

⁸⁹ A lei n. 1.184 de 30 de agosto de 1950 transformou o Banco de Crédito da Borracha S.A em Banco de Crédito da Amazônia S.A. e institui um Fundo de Fomento à Produção, constituído de dez por cento (10%) das dotações orçamentárias destinadas à Valorização da Amazônia estabelecida pelo art. 199 da Constituição Federal.

[que] determinará por certo, a revogação desta medida coercitiva (JORNAL DO COMÉRCIO, 1957, p. 8).

A recorrência no longo prazo dessas interrupções de verbas refletiu, em paralelo, no processo de aumento da descrença pública sobre o papel da Superintendência, que ganha contorno nacional quando da publicação da edição 17765 de 1962, já durante o governo de João Goulart, na qual, o conteúdo publicado apresenta o nível desse desgaste. Mário Dias Teixeira, quinto superintendente da SPVEA, através de posicionamento público (Figura 77), apresenta o órgão, enquanto estrutura de planejamento deficiente.

Mário Teixeira a seus funcionários: SPVEA tem um péssimo conceito nos Estados do Su

Figura 77: Representante da SPVEA assume desgaste
Fonte: (JORNAL DO COMÉRCIO, 1962, p. 8)

Um aspecto em particular chama a atenção na fala de Teixeira, e que difere do discurso de Arthur Reis⁹⁰, anos antes: a clara menção à questão da insuficiência financeira, pois

[...] a SPVEA não vem recebendo desde sua instalação recursos suficientes para o desempenho de suas tarefas, fato que ainda mais agrava a situação criada por uma estrutura visivelmente incapaz de permitir a realização dos benefícios que reclamam o Brasil e particularmente toda a Amazônia (JORNAL DO COMÉRCIO, 1962, p. 8).

A questão dos recursos destinados ao órgão é analisada na publicação intitulada Planejamento e Políticas Públicas na Amazônia: As Experiências da Sudam e da Suframa, de Sylvio Mário Puga Ferreira⁹¹. No texto o autor explicita a discrepância entre as previsões constitucionais de investimento regional – via SPVEA – e os recursos efetivamente disponibilizados à Superintendência; Ferreira apresenta o intervalo entre 1960 e 1967, que representa um recorte –

⁹⁰ Em referência às afirmações do primeiro superintendente da SPVEA feitas em entrevista concedida em 1955 e constante nas páginas anteriores.

⁹¹ Doutor em economia concentra pesquisas em história econômica, economia regional, planejamento econômico, Polo Industrial de Manaus, desenvolvimento Regional e economia internacional.

aproximadamente a segunda metade de todo período – da atividade da SPVEA e o primeiro ano de existência da SUDAM (Tabela 7).

Tabela 7: Previsão e Execução Orçamentária da SPVEA 1960-1967

Amazônia				
Previsão X Execução Orçamentária da SPVEA (1960-1967)				
Cr\$ 1.000				
ANO	Previsão Fundo Constitucional	Execução Orçamentária	Diferença Orçamento e Execução	Execução/Previsão %
1960	4.889,4	4.205,4	689,0	86,0
1961	4.457,7	3.885,4	1.572,3	71,2
1962	7.599,9	4.349,4	3.250,5	57,2
1963	12.174,5	7.604,0	4.570,5	62,4
1964	26.470,9	18.534,6	7.936,3	70,0
1965	26.359,4	21.047,5	5.311,9	79,5
1966	56.300,0	45.585,8	7.714,2	80,9
1967	81.627,5	23.823,3	57.804,2	29,2

Fonte: (FERREIRA, 2010, p. 401).

No intervalo 1960-1966 aproximadamente 25% do orçamento previsto não foi executado, ratificando o discurso de vários agentes envolvidos com a atividade planejadora, principalmente políticos, que criticaram os atrasos e os crescentes déficits do país em relação ao Plano de Valorização Econômica da região, a cargo da superintendência. Essa ratificação se associa ao indício detectado durante a investigação, qual seja, a da perspectiva regional sobre a pouca relevância das questões amazônicas nos encaminhamentos objetivos do planejamento.

A condição de pouca relevância é exemplarmente refletida na reportagem do Jornal do Comércio publicada na edição 18296 de 1963, sobre os esforços políticos do representante do poder executivo amazonense, à época, governador Plínio Ramos Coelho, em seu segundo mandato, nos pleitos do Estado frente ao Governo Federal.

O texto do jornal traz, paralelamente a já noticiada existência de déficit nos repasses destinados à SPVEA, indicações sobre dois processos relevantes e associados à atividade planejadora: o pouco trânsito dos representantes políticos da região, junto ao governo central, e a questão da artificialização dos preços dos produtos regionais, em sua maioria derivados do extrativismo, que se mantinham, via subsídio estatal.

Ao relatar viagem feita pelo Governador Plínio Coelho em busca de apoio do governo central, o Jornal do Comércio indica que:

Na Capital da República e velhacap [respectivamente à Brasília e ao Rio de Janeiro] o governador [...] manteve vários contatos com as mais altas autoridades da República, defendendo intransigentemente os interesses do Amazonas: rompendo a barreira do indiferentismo da máquina burocrática federal, em relação aos problemas da Amazônia.

Forçado a dar prosseguimento as conversações [...] pois sua presença se faz necessária, sem a qual os pleitos do Amazonas ficarão engavetados.

Nos encontros realizados o governador [...] voltou a defender a fixação de novos preços para os nossos produtos, tais como a borracha, a juta, a castanha [...] de modo a que o trabalho dos nossos operários da floresta seja compensado condignamente.

Todavia como já afirmou [...] em sua última entrevista coletiva, os homens que manipulam a máquina burocrática da União são insensíveis aos apelos partidos da Amazônia [...] (JORNAL DO COMÉRCIO, 1963, p. 8).

A máquina burocrática federal criticada por Coelho em 1963 é contemporânea à conjuntura amazônica existente entre as décadas de 1950 e 1960, sobre a qual, autores inseridos em períodos distintos trazem análises para os fenômenos econômicos e sociais que estavam em curso, a citar: 1) contemporaneamente à fala do Governador Mestrinho apresentada em 1959, a influência do extrativismo fez parte das projeções de Adriano Menezes, economista paraense, que colaborou, em 1955, com a elaboração do Primeiro Plano Quinquenal, enquanto participante da Subcomissão de Produção Agrícola, parte componente da Comissão de Planejamento da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA.

Ao citar em sua publicação de 1958 o pouco conhecimento científico existente sobre a realidade geográfica, econômica e social da região, Menezes indica como deverá ser a atividade planejadora regional e quais serão seus enfrentamentos.

Com efeito, o desenvolvimento da economia local há de ter como ponto de partida a riqueza tradicional da Amazônia, tal como ela se encontra no presente, com todos os seus vícios, as suas deficiências, o seu empirismo [...]. Antes que novas fontes de

riquezas venham a se mostrar na Amazônia, o extrativismo descuidado e a agricultura itinerante, predominarão ainda, por um prazo mais ou menos longo, segundo o acerto das medidas reformadoras que forem adotadas (MENEZES, 1958, p. 26).

2) Publicada trinta anos depois, a perspectiva de Warren Dean em “A luta pela Borracha no Brasil: um estudo de história ecológica” (1989) sobre panorama histórico regional, que engloba o fim da década de 1950, ratifica a projeção apresentada por Menezes. Ao apresentar os movimentos da economia regional durante duas décadas o autor detalha que:

Entre 1950 e 1970 a força de trabalho nos Estados e Territórios da Amazônia dobrou, atingindo cerca de 1,7 milhão de indivíduos, dos quais menos de 300 000 trabalhando em tempo integral. Afirmou-se em relação ao passado que a escassez de mão-de-obra ou o fato de os trabalhadores rurais não responderem aos incentivos salariais havia arruinado as tentativas de plantio da seringueira. Tais argumentos, improváveis inclusive em relação ao passado, não podiam mais ser sustentados. A proporção “economicamente ativa” da população amazônica estava em declínio – de 31,5% para 28,9% entre 1950 e 1970 – e as cidades da região inchavam com dezenas de milhares de indigentes desesperados (DEAN, 1989, p. 198).

A relação inversamente proporcional entre força de trabalho e população economicamente ativa, associada ao aumento da pobreza urbana traz indício do não alcance dos objetivos das políticas de promoção da economia interiorana amazônica, implantadas via Planejamento.

O autor expõe também sobre o descompasso da Amazônia em relação às mudanças trazidas com a transição da economia nacional de um modelo agrário-exportador para outro, urbano-industrial.

Em contraste com a estagnação da economia amazônica, a indústria brasileira expandia-se vertiginosamente [...]. Os anos de 1968 a 1973 foram os do “milagre brasileiro”, com as taxas de crescimento econômico perto de 10% ao ano. A demanda de borracha cresceu inevitavelmente a um ritmo até mais rápido. Contudo a produção de borracha natural silvestre e plantada, permaneceu abaixo de 25 000 toneladas. O descompasso foi compensado, em parte, com o aumento da importação de borracha natural que em 1973 superou pela primeira vez a produção nacional, atingido 36 000 toneladas (DEAN, 1989, p. 199).

Finda a fase de atuação da SPVEA a economia da Amazônia e principalmente do Amazonas se encontrava num impasse centrado na questão extrativista: de um lado o não desenvolvimento de alternativas no setor primário que sustentassem as populações interioranas; do outro, a força, ainda existente, da economia extrativa, enquanto alternativa imediata dessas mesmas populações.

A esse ponto basilar são acrescentados outros, nos quais, se insere, em maior ou menor grau, a ação ou inação do planejamento regional, a citar: 1) Migração para as cidades e o abandono da vida no campo; 2) Relação entre persistência do extrativismo, manutenção do latifúndio e a incipiência da reforma agrária (IANNI, 1986); 3) Precariedade do sistema de transporte (hidrovias, rodovias); 4) Influência política dos grupos econômicos ligados ao extrativismo, junto aos poderes executivo e legislativo estadual; 5) Deficiência do financiamento público federal aos setores produtivos (principalmente primário); e 6) Descrédito público da instituição federal de planejamento criada durante o período.

A investigação detectou também que o planejamento se institucionalizou, de fato, na Amazônia com a criação da SPVEA (1953-1966), apresentando alinhamentos e afastamentos surgidos entre este órgão e os atores políticos e econômicos da região. A criação da Superintendência é apontada na literatura como de grande importância na história do planejamento brasileiro em escala regional, seja pela complexidade e envergadura (MARQUES, 2013), seja pela primazia (FERREIRA; BASTOS, 2016).

A ação da SPVEA se conformou enquanto divisor de águas na história da presença do Estado brasileiro na Amazônia, a partir do Planejamento. Diferentemente da fase de intervenção federal na região, iniciada com o Plano de Defesa da Borracha de 1912, em que o core de todas as inserções econômicas e institucionais fora o extrativismo, a perspectiva governamental sobre os encaminhamentos necessários ao desenvolvimento da região muda, substancialmente, com as respostas apresentadas no Programa de Emergência para 1954, no qual, há mais claramente o esforço em dissociar o planejamento regional de uma dinâmica econômica sedimentada sobre o meio

rural/extrativista-natural em direção à ênfase na alavancagem da economia urbana.

Tal alavancagem era esperada a partir da articulação das frentes de planejamento representadas, institucionalmente, pelas Subcomissões, componentes do referido Programa, que, além disso, conformaram movimento de descentralização da ação planejadora. A descentralização do planejamento trazida com a SPVEA se consubstanciou ao maior protagonismo da ciência, também institucionalizada, inclusive em território amazonense, com a defesa da criação do Instituto de Pesquisas Florestais em Manaus.

Por outro lado, a SPVEA também elegeu prioridades espaciais e concentração de investimentos, percebidas enfaticamente nas inversões feitas em transporte no Estado do Pará e em energia concentradas – no Amazonas – na cidade de Manaus. Tal eleição de prioridades é ratificada pelo I Plano Quinquenal (1955-1959) ao eleger, no território amazonense, através do zoneamento, enquanto área prioritária ao desenvolvimento, a restrita faixa compreendida entre as cidades de Parintins, Manaus e Tefé.

Em paralelo, dois processos se apresentaram durante a fase de atuação da SPVEA: 1) A maior integralidade do planejamento regional, não só expressa na articulação entre os trabalhos das subcomissões, como já mencionado, mas também na aproximação evidente entre o Estado planejador e as diretrizes científicas associadas ao Planejamento, que ficaram evidentes no curso realizado pela própria Superintendência entre 1955 e 1956, no qual, foi objeto de estudo o trabalho da própria SPVEA; 2) A não efetivação das propostas de Planejamento em face de atrasos e cortes no repasse de recursos.

A resposta do Governo do Amazonas aos atrasos, cortes e prioridades feitas pela SPVEA se deu nos âmbitos político e econômico: o primeiro através de ampla crítica pública feita à atuação do órgão, pela imprensa amazonense, crítica essa dirigida, principalmente, à falta de investimentos na agricultura estadual e à maciça concentração de recursos na construção da rodovia Belém-Brasília; já a resposta econômica ocorreu através do incentivo à fundação de

colônias agrícolas no Estado e na criação de fundo de fomento para a agricultura, num esforço de preencher a ausência deixada pelo órgão regional.

O avanço representado pela criação do fundo ocorreu, paralelamente, à defesa do Governo local de investimento federal nos seringais nativos, num claro movimento de continuidade da dependência da esfera estadual em relação à federal e à antiga estrutura de produção da borracha, movimento esse detectado desde 1912, demonstrando que o Amazonas ainda persistia na ênfase rural/extrativa-natural de sua economia, enquanto a SPVEA reforçava a importância da economia urbana na região amazônica.

A inflexão sobre esse cenário, especificamente na economia amazonense, ocorre em meio a processos relevantes, que tiveram lugar entre 1964 e 1967, a partir da interferência do governo militar na SPVEA, ao que se sobrepôs em 1966 a criação da SUDAM e em 1967 a Reformulação da Zona Franca de Manaus, acompanhada da criação do novo órgão federal responsável por administrar a área de livre comércio, a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

CAPÍTULO 3

**O PLANEJAMENTO ENTRE ARTICULAÇÃO,
CONFLITO, COMPETIÇÃO: SUDAM,
SUFRAMA, GOVERNO DO ESTADO DO
AMAZONAS (1964-1985)**

3.1 “DA SPVEA À SUDAM – 1964/1967”: O LUGAR DO ESTADO DO AMAZONAS NO PLANEJAMENTO REGIONAL

A SUDAM foi criada através da lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, o mesmo texto legal extinguiu a SPVEA; a criação do novo órgão, porém, conformou desdobramento do processo maior de reorientação política nacional, iniciado com o Golpe de 1964. Neste contexto surge o General de Divisão Mário de Barros Cavalcanti, como um agente importante para a transição, dada sua posição como superintendente da SPVEA. Particularmente, destaca-se a publicação intitulada “Da SPVEA à SUDAM – 1964/1967” (Figura 78), que, através de um conjunto de Relatórios, apresenta a visão de Cavalcanti sobre os novos rumos dados ao Planejamento da Amazônia nestes anos.

O documento é, por conseguinte, a perspectiva do Estado sob a influência do autoritarismo (PRADO, 2011). O texto de Cavalcanti publicado em 1967 apresenta a perspectiva do recém iniciado governo militar, sobre os encaminhamentos adotados pela ação planejadora para a região e também detalha as novas respostas da atividade planejadora, dadas aos problemas regionais.

O histórico de dependência, já apresentado nos capítulos anteriores, indica o Estado do Amazonas em recorrente condição de fragilidade econômica, suscetível às movimentações do Governo Federal e, na região, atrelado às transformações em curso, principalmente no vizinho Estado do Pará, o que levou à análise a buscar o lugar do Estado do Amazonas no bojo da transformação institucional, que permeou a ação estatal no recorte tratado por Barros Cavalcanti, buscando identificar a ocorrência – ou não – de alterações dessa condição.

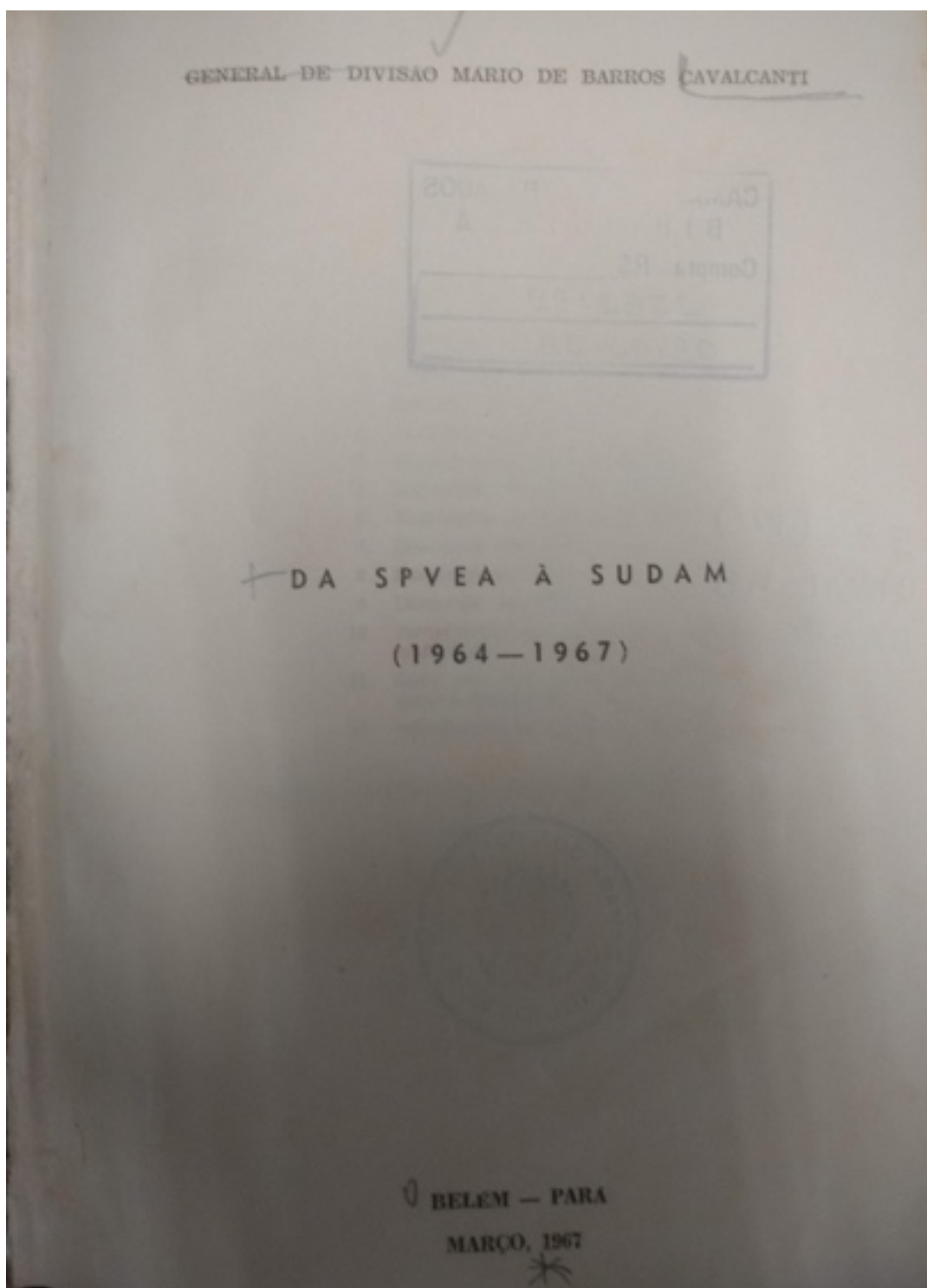


Figura 78: Transição entre superintendências; o Estado critica o Estado.
Fonte: (CAVALCANTI, 1967).

Tratando sobre o primeiro ano à frente da SPVEA (1964) no cargo de superintendente, Cavalcanti aponta o conjunto de problemas encontrados no órgão.

Encarregada de realizar o soerguimento de mais da metade do território brasileiro, no setor econômico-social, atuando na imensa área definida pelo art. 2.º, da Lei n. 1.806, de 6 de janeiro de 1953, a SPVEA apresentava um panorama quase diríamos caótico, pois nada havia que possibilitasse, efetivamente, a consecução dos seus principais objetivos.

Antes parecia uma grande agência pagadora, com seus recursos manipulados ao sabor de lamentável política regionalista de grupos, cada qual interessado em fazê-la instrumento de prestígio local, dividindo o Fundo de Valorização da Amazônia tão somente em razão de interesses pouco adequados aos superiores fins da instituição.

[...]

Afora o descrédito pela inoperância que a caracterizou [...] fato mais grave comprometeu o prestígio da instituição, qual seja o emprego imoderado e desordenado de seus recursos [...] que marcou a SPVEA como um foco de negócios escusos. Todo administrador que viesse dirigí-la deveria, à primeira hora, tentar recuperar o terreno perdido, de forma a que se voltasse a creditar um voto de confiança [...] como dado fundamental para o início de uma nova política de valorização (CAVALCANTI, 1967, p. 22).

Diante desse quadro institucional a primeira resposta dada teve caráter descentralizador da atividade planejadora, incidindo sobre o desenho institucional previsto para a SPVEA, de acordo com o Decreto 34.132 de 10 de outubro de 1953, que determinava o Regulamento da Superintendência, hierarquicamente, a partir da Sede em Belém, com Divisões em Manaus e Cuiabá, Agências e Representações na Guanabara, Brasília, São Luiz e Goiânia.

[...] delegamos atribuições aos Chefes de Divisões, Agentes e Representantes, o que lhes deu relativa autonomia administrativa, para decidirem os problemas de certa importância, reservando-nos aqueles que exigiam um procedimento mais cauteloso [...] A adoção dessa medida foi decorrência da constatação de que o malogro dos ÓRGÃOS REGIONAIS resultou da falta de autonomia que sofreram, pois a SEDE nunca lhes conferiu atribuição alguma, condenando-os à situação de sucursais inoperantes e ineficazes [...] (CAVALCANTI, 1967, p. 24)

A descentralização de decisões foi acompanhada da substituição dos ocupantes dos postos de comando e do reforço da relação político-institucional entre a Superintendência e os demais agentes públicos e privados, envolvidos na atividade planejadora, nas diversas partes da Amazônia.

Colocamos à frente de cada órgão administradores experientes, o que nos vale afirmar, já agora, a existência de um grande saldo positivo para o desenvolvimento das nossas atividades em toda área de nossa jurisdição, sendo necessárias a criação até de outros órgãos regionais.

Compreendendo, entretanto, que não bastavam os nossos representantes para afirmar a presença da SPVEA em toda a Amazônia, e considerando mais, que cabe à administração assistir, de perto as Unidades Políticas sediadas na Amazônia Legal, resolvemos traçar um novo comportamento, consistente em deslocar, temporariamente, a SEDE da instituição para os mais variados pontos da Região, a fim de auscultar as populações da área, procurando levar aos habitantes da Amazônia os benefícios desta superintendência, realizando os objetivos que impuseram a sua criação.

Dessa forma, no mês de janeiro entrante, nos deslocaremos para Manaus, capital do Estado do Amazonas, onde deveremos permanecer, aproximadamente, uma quinzena, encaminhando à solução os mais variados problemas da SPVEA pertinentes a essa Unidade Política da Amazônia.

Nessa oportunidade, acompanhado de um corpo de técnicos da Superintendência, bem como de outros auxiliares especializados, manteremos contato com todos os órgãos administrativos do Estado, tentando equacionar os principais problemas existentes e para a solução dos quais a presença física do Superintendente apresenta significação (CAVALCANTI, 1967, p. 25).

O novo comportamento da SPVEA exemplifica o meio termo entre centralização e descentralização da atividade planejadora, apresentado por Friedmann (1960) para a Amazônia, que já defendia a necessidade da região contar, em paralelo, com a existência de um órgão central de ação planejadora e também com outros agentes de caráter local, o que na época de início da atuação da SPVEA teve como exemplo relevante a defesa de criação de um Instituto de Pesquisas Florestais, sediado em Manaus.

Ratificando as diferenças entre as respostas dadas, anteriormente, pelo Planejamento Regional feito a partir da SPVEA e as inovações trazidas após 1964, Cavalcanti apresenta que, em paralelo, também houve a continuidade no formato dessas respostas em função da previsão legal que criara a Superintendência – Lei 1.806 de 1953 – e do entrave político representado pelo fato do Congresso Nacional não ter regulamentado o Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959). A coexistência entre a inovação e a continuidade se materializou

no Programa de Emergência de 1965, sobre o qual o General Cavalcante observa:

Dentre os resultados [...] ressalta a elaboração do PROGRAMA DE EMERGÊNCIA PARA 1965 [...] em cumprimento ao preceituado no Decreto n. 50.495 de abril de 1961, cujo artigo 1.º, o ensejou, nos termos seguintes:

“ART. 1º - Até a aprovação pelo Congresso Nacional do 1º Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia, a que se referem os artigos 13 e 26 da Lei n. 1806, de 6 de janeiro de 1953, este planejamento será executado através de programas de emergência aprovados pelo Poder Executivo”.

Enquanto o seu fim principal é apresentar um conjunto coerente e orgânico de diretrizes de política econômica, que possa servir de base a um esforço ordenado e progressivo dos investimentos provenientes do art. 199 da Constituição Federal, sua estrutura decorre, ao contrário do que vinha sendo feito anteriormente, do diagnóstico dos problemas econômicos regionais, visando a equacioná-los de modo mais consentâneo com as necessidades vividas pela região amazônica.

Invertendo, totalmente, o procedimento das vezes anteriores, este PROGRAMA fixou a prevalência da concentração sobre a prejudicial dispersão de recursos que antes se verificara, possibilitando-nos, já agora, antever os benefícios que advirão em decorrência do novo critério, notadamente no setor de investimentos básicos que, por serem de grande vulto, demandam enormes somas de capital.

Enfim, o PROGRAMA DE EMERGÊNCIA [...] encerra a nova política econômica seguida pela SPVEA, vale como marco de preparação ao advento do Plano Diretor que iremos elaborar, e que pretenderá ser, na medida do possível, uma autêntica obra de redenção da Amazônia (CAVALCANTI, 1967, p. 30)

Acompanhando a concentração de recursos o superintendente expõe também sobre dois movimentos que ratificam o indício de que – em paralelo à descentralização das decisões do órgão – houve o incremento do controle sobre a atividade planejadora em função da existência de grandes problemas: 1) A situação legal do vínculo entre os funcionários existentes e a SPVEA; e 2) A inexistência de expedientes de controle, através de contrapartidas, às inversões feitas.

Sobre o primeiro ponto é detalhado o não cumprimento do conteúdo constante no Artigo 27 da Lei 1.806 em relação ao quadro funcional da SPVEA.

[...] *Parágrafo único.* O Poder Executivo submeterá ao Congresso Nacional com a proposta de organização administrativa para execução do Plano de Valorização Econômica, o quadro dos funcionários da Superintendência, bem como proporá os respectivos vencimentos e a remuneração dos membros da mesma Superintendência (BRASIL, 1953).

Detalhando a situação encontrada o Superintendente aponta que:

[...] o que constatamos foi o lamentável fato de que não se adotou o mais leve procedimento nesse sentido, permitindo que uma instituição com as finalidades imensas que tem a SPVEA viesse a recrutar pessoal em sua maioria desprovidos das mais elementares noções da tarefa a executar, acarretando prejuízos enormes à Amazônia inteira.

[...] resolvemos partir para as soluções adequadas promovendo a regularização do pessoal existente [...] (CAVALCANTI, 1967, p. 36).

Após a regularização feita no sentido de organizar, minimamente, em termos legais o pessoal existente, enquadrado como funcionário público, Cavalcante indica o grave desequilíbrio entre a quantidade de técnicos atuando na SPVEA – apenas 34 – e o contingente de burocratas – um total de 581, e elenca a sequência de encaminhamentos que muda a natureza do vínculo estabelecido entre o órgão e os futuros contratados.

O referido pessoal, caso venha a ser admitido para prestar serviço a este Órgão, sê-lo-á mediante contratos, com vigência anual, previamente registrados no Tribunal de Contas da União, nos termos exigidos pela Lei n. 3.780/60.

O critério seletivo que adotamos, neste particular, teve por fundamento o exame das necessidades de cada setor de atividade [...] confiando aos Chefes das Unidades Administrativas a indicação do número e qualificação dos técnicos a serem admitidos aos serviços da Superintendência (CAVALCANTI, 1967, p. 40)

O fragmento destacado é novamente associável ao meio termo de Friedmann, pois, indica descentralização das decisões de planejamento representada pela autonomia das unidades administrativas em decidir quantitativa e qualitativamente sobre as contratações.

Cavalcanti avança para a conclusão do Relatório de 1964 tratando da Situação Econômico-Financeira do órgão e indica: 1) O problema da não contribuição por

parte dos Estados, Territórios e Municípios da Amazônia sobre o percentual devido à SPVEA e; 2) O descontrole sobre o emprego dos recursos e a consequente resposta dada a esta situação, uma vez que:

[...] ainda apreciando a crise de recursos sofrida pela SPVEA, abordamos outro problema, de igual relevo, relativo à falta de cumprimento [...] de [...] obrigações para com o Fundo de Valorização da Amazônia.

Com efeito, a Constituição de 1946, compreendendo que as Unidades Políticas da área seriam as maiores beneficiadas com a execução Plano de Valorização da Amazônia, estabeleceu no parágrafo único do artigo 199 do Estatuto Fundamental que as mesmas, ao lado da União, contribuiriam com 3% (três por cento) de suas receitas tributárias para a composição do aludido Fundo.

[...] o escasso numerário destinado a SPVEA foi danosamente empregado [...] sem que se tenha qualquer controle de todos aqueles que o receberam e nunca prestaram contas [...].

Para fazer face a essa monstruosa anormalidade, criamos uma Carteira de Crédito de Cobrança de Títulos, sob a direção de um bacharel em Direito, que, após realizar levantamento completo de todos os devedores insolventes, providenciará a execução dos títulos [...] (CAVALCANTI, 1967, p. 44).

O descontrole sobre os investimentos públicos citado por Cavalcanti encontra eco na análise de Nice Araújo (1985)⁹² que, apresentando o contexto maior de transformações em que estava inserida atividade planejadora na Amazônia, traz também indício da pouca expressão econômica amazonense considerando a, já discutida, pífia condição industrial do Amazonas na época da SPVEA.

A atuação da SPVEA fez-se de forma indireta, através de órgãos públicos e privados, já estabelecidos na região mediante acordos e convênios. Essa foi uma das inúmeras dificuldades que [...] enfrentou. Não raras vezes, ocorria o abandono integral dos convênios ou o cumprimento apenas parcial de outros. Havia uma certa indisciplina na obediência a calendários e nos controles de execução programática. Por outro lado, a debilidade política da SPVEA perante a União é uma decorrência da debilidade econômica e política da “região” amazônica perante a “região” que agora comanda o processo de acumulação [o Sudeste]. A interferência da União nos assuntos

⁹² O milagre dos manauaras: Zona Franca de Manaus: (uma análise do processo de industrialização implantado em Manaus e da universidade como formadora da mão-de-obra especializada) de Nice Ypiranga Benevides de Araújo.

internos da SPVEA não indica, como afirmam alguns estudiosos, a incapacidade de o órgão agir com certa autonomia em relação àquilo que considera o mais adequado para a região, mas a captura do Estado pela burguesia industrial. A burguesia extrativa “local” estava de braços atados para, se não comandar, pelo menos participar no que deveria ser seu “espaço”: a expansão capitalista. No momento em que a divisão regional do trabalho no Brasil vai se redefinindo conforme a dinâmica da acumulação industrial na “região” centro-sul, se encontra a burguesia extrativista extremamente debilitada, incapaz de impor no seu espaço de reprodução, a seu favor, o equivalente geral da economia industrial. A incapacidade dessa burguesia para adaptar seus esquemas de geração de valor as novas determinações que tinham seu “locus” na região centro-sul, traz, como consequência política, a total perda do poder político da burguesia extrativista da Amazônia na sua “própria” região; essa perda a impedia de utilizar o próprio Estado para redirecionar seus esquemas de reprodução.

Começa [...] uma nova forma de intervenção do Estado na Amazônia, cujo objetivo é preparar a “região” para sua completa “integração” nacional. E um dos marcos desse processo de “integração” da “região” à nova dinâmica do processo de acumulação é, sem dúvida, a construção da rodovia Belém-Brasília (ARAÚJO, 1985, p. 125).

A perda de prestígio dos grupos locais dando lugar a maior relevância da articulação vertical entre as esferas de planejamento, a partir da SPVEA, aparece com mais evidência no Relatório de 1965, que traz como primeiro destaque a posição do órgão regional no novo contexto do Planejamento, em âmbito nacional, através da subordinação das respostas dadas aos problemas regionais, que passaram a depender do crivo de um novo órgão centralizador do Governo Federal. Quando explica as movimentações ocorridas através de Convênios, Investimentos e Participações, o General Cavalcante indica que:

Na parte relativa a convênios, foram assinados trezentos e oitenta (380) instrumentos jurídicos dessa natureza, firmados com órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, entidades eclesiásticas e de utilidade pública [...]

A demonstração numérica de inversão dos recursos nesses setores, durante o período de atuação do MECOR, como coordenador da SPVEA, atesta o montante exato de Cr\$ 4.815.962.450 (quatro bilhões, oitocentos e quinze milhões, novecentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta cruzeiros) (CAVALCANTI, 1967, p. 52).

O MECOR citado por Cavalcante era o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, órgão que representou uma das etapas da criação do Ministério do Interior – MINTER em 1967. Sobre o surgimento e a envergadura do MECOR na gerência do Planejamento nacional Iorio (2015) destaca.

Formalmente criado pelo Decreto-Lei nº 200 de fevereiro de 1967, a gênese do MINTER remonta a 1964, nos primeiros momentos de implantação do regime militar, quando em 21 de junho de 1964 foi criado o cargo de Ministro extraordinário através da Lei nº 4344, ao qual foram confiadas [...] as atribuições: [...] caberá coordenar as atividades dos seguintes órgãos e serviços, que lhe ficam subordinados:

- a) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia;
- b) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País;
- c) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;
- d) Comissão do Vale do São Francisco;
- e) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- f) Fundação Brasil Central;
- g) Administração dos Territórios Federais;
- h) Serviço Nacional de Municípios;
- i) Comissão de Desenvolvimento do Centro Oeste;
- j) Comissão Especial de Faixa de Fronteiras;
- l) Parque Nacional do Xingu.

No mês subsequente [...] é renomeado, passa a ser o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR) através da Lei nº 54026 de 17 de julho de 1964, com as mesmas atribuições. Basicamente, o ministério extraordinário assumia para si onze órgãos agrupados em torno da alcunha “organismos regionais”. Estes organismos [refletiam] contextos, propósitos e modo de funcionamento diferentes (IORIO, 2015, p. 3).

A criação do MECOR representou um movimento nítido de centralização da ação planejadora o que, associado ao movimento de maior autonomia dado aos órgãos regionais, sob o controle da SPVEA, constitui indício de um *modus*

operandi do Planejamento do Estado, em âmbito nacional e regional, sob o Governo Militar, qual seja, a coexistência de duas diretrizes institucionalizadas: o centralizar e, paralelamente, o descentralizar da tomada de decisões.

Considerando esse contexto nacional buscou-se na pesquisa localizar o Amazonas dentro do conjunto de ações propostas pela SPVEA; o relato de Barros Cavalcanti aponta indícios significativos sobre a maior diversificação das inversões feitas no Pará em comparação à pontualidade espacial das ações propostas para o Amazonas. As próximas análises sobre o documento apresentam esses indícios.

Em continuidade a apresentação do que fora feito durante 1965 Cavalcanti destaca o objetivo de industrialização regional; sob o título “Impulso Decisivo da Industrialização da Amazônia” evidencia que “Não constitui mera frase de efeito a afirmativa de que uma nova SPVEA [...] possibilitou o desencadeamento irreversível do processo de industrialização da Amazônia” (CAVALCANTI, 1967, p. 54).

Dentro do elenco de medidas tomadas, que direta ou indiretamente se inserem nos interesses do setor industrial, são expostas: 1) Zona Industrial de Belém; 2) Hidrelétrica e Curuá-uma (em Santarém – PA); 3) Cultura do Dendê em Escala Industrial na Amazônia (no território paraense); 4) Transporte Fluvial Pará-Goiás; 5) Levantamento Sociogeográfico da Região Bragantina (PA) e da Belém-Brasília; 6) Aproveitamento do Potencial Mineralógico da Amazônia (Pará e Maranhão).

O único projeto industrial sediado no Estado do Amazonas e destacado pelo Superintendente foi o Distrito Ferrífero da Amazônia, a partir do

[...] estudo aprofundado do projeto da Companhia Siderúrgica da Amazônia (SIDERAMA), pleito prioritário do Governo do Amazonas, a direção da SPVEA solicitou e obteve a cooperação técnica do Departamento Nacional da Produção Mineral para o estudo de uma jazida de ferro naquele Estado [...] (CAVALCANTI, 1967, p. 56).

Ainda sobre a condição do Amazonas no bojo das propostas apresentadas, quando trata da Insuficiência de Recursos disponíveis ao órgão, Cavalcanti detalha que:

Agravando essa retração de verbas os recursos liberados pela União foram pulverizados entre as diversas Unidades Políticas da área [...] sem nenhum planejamento sistemático até 1964 [...] o orçamento da SPVEA vem sendo deliberada e paulatinamente onerado com outros encargos, legais ou regulamentares, que reduziram a 25% o total constitucionalmente devido à SPVEA [...] [e dentro de um conjunto de sete obrigações apresentadas está] a ZONA FRANCA DE MANAUS (Lei nº. 3.173/57) [...]. Todas essas vinculações orçamentárias, que entendemos serem inconstitucionais, precisam ser eliminadas [...] (CAVALCANTI, 1967, p. 63).

A Zona Franca de Manaus, que propiciava ao Amazonas possibilidades de industrialização, então já concentradas no Pará, e respondia às demandas político-econômicos amazonenses estava vinculada a SPVEA, de acordo com a lei da qual se originou, anteriormente mencionada, e assim apresentada:

Art. 1º É criada em Manaus, capital do Estado do Amazonas, uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas.

[...]

Art. 4º Nas dependências internas da zona franca de Manaus, constituídas pelos terrenos agregados às suas instalações portuárias, será facultado aos particulares que o desejarem arrendar terrenos para o fim de construir depósitos de mercadorias ou montar indústrias de beneficiamento de matérias primas provenientes das repúblicas limítrofes à Amazônia ou daquelas que sejam banhadas por cursos fluviais tributárias do rio Amazonas, bem como os correspondentes serviços de escritório.

[...]

Art. 12º A zona franca de Manaus é considerada empreendimento coordenado com o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, correndo as despesas de sua instalação, conservação e funcionamento à conta da verba a que se refere o artigo 199 da Constituição, ficando autorizado desde já o Governo Federal a fazer as operações de crédito necessárias até o limite de Cr\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de

cruzeiros) para custeio das despesas com os serviços e encargos que forem projetados e orçamentos para a referida zona franca (BRASIL, 1957).

A visão do Superintendente do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – PVEA, defendendo a eliminação do vínculo existente entre o órgão e a Zona Franca de Manaus conforma indício da posição desfavorável do Estado do Amazonas no cenário de transformações institucionais, então, em curso.

Apresentando o final do Relatório, Cavalcante indica, enquanto resposta da SPVEA às demandas regionais, o Plano de Ação Administrativa a ser executado em 1966. O destaque dessa proposta está na entrada de uma empresa privada para a elaboração do referido plano.

Com esse Plano, aprovado e autorizado pelo Ministério da Coordenação, com recursos já concedidos pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, assume a MONTOR – Montreal Organização Industrial e Econômica S/A – o compromisso de supervisionar, orientar e coordenar, para uso da SPVEA, o seu PLANO DE AÇÃO ADMINISTRATIVA. [...]. Esse Plano deverá seguir as diretrizes estabelecidas pelo Governo [...] incorporando diagnósticos consistentes com os trabalhos realizados pelo Ministério do Planejamento, para o preparo do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social.

[...] Em sua essência, o Plano será composto de uma Política de Desenvolvimento da Amazônia, e de um Programa de Ação onde será desdobrada essa política em plano ordenado de etapas e em sequências com a necessária determinação de prazos para alcançar objetivos, discriminação de recursos para esse fim e flexibilidade para atender a revisões periódicas (CAVALCANTI, 1967, p. 65).

Os fragmentos destacados trazem outro caráter relevante informado pelo chefe da SPVEA, qual seja, a articulação entre as escalas de planejamento, representada pela vinculação entre Plano de Ação e Plano Decenal⁹³.

⁹³ Plano econômico publicado em março de 1967, estabelecendo as principais diretrizes da política de desenvolvimento do governo para o período 1967-1976. Em 20 de dezembro de 1965, pelo Decreto nº 57.464, o presidente Humberto de Alencar Castelo Branco criou grupos de trabalho dentro do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica [...]. Os objetivos iniciais do Plano Decenal consistiam em realizar um diagnóstico geral da economia brasileira, a fim de efetuar projeções que possibilitassem indicar medidas corretivas para cada setor. Após essa primeira etapa, o plano previa a colaboração entre os diferentes ministérios e demais órgãos executivos do governo, os órgãos regionais e a iniciativa privada, a qual se encarregaria da execução da maior parte das metas setoriais. [...]. O Plano Decenal introduziu

O Relatório referente ao ano de 1966 apresenta um balanço do que fora desenvolvido pela SPVEA no triênio 1964-1966, ano em que a Superintendência foi extinta; o documento revelou uma substancial mudança no papel do órgão enquanto fomentador do desenvolvimento regional, a partir do incentivo governamental à entrada do capital privado nas inversões feitas, principalmente, na indústria e no reforço de investimentos em setores específicos como Transportes, Comunicação e Energia, atrelados às exigências da industrialização.

Dentro desse contexto, a pesquisa deu continuidade à identificação das propostas feitas pelo planejamento regional, para o Estado do Amazonas, numa nova fase da ação planejadora. A associação entre o quadro amazônico a ser alterado, as frentes prioritárias de ação e as estratégias de atração do capital privado foi inicialmente apresentada no Relatório da seguinte forma:

Dado o nível de desenvolvimento das atividades econômicas até então alcançado, as condições do Capital Social Básico⁹⁴, deficiente e extremamente escasso, procurou este Órgão investir maciçamente, no setor básico da economia parte substancial das suas dotações orçamentárias.

Os setores de Transportes e Comunicações e de Energia, dadas as unidades produtivas, foram os mais visados, recebendo um volume de inversões necessário à sua expansão, tendo em vista a adequação dos mesmos às exigências de uma rápida industrialização da área (CAVALCANTI, 1967, p. 71).

O Relatório traz também as estratégias adotadas pela Superintendência para compatibilizar os interesses públicos e privados representados,

um novo estilo normativo, sugerindo, por exemplo, orçamentos básicos setoriais sob o controle do governo central e indicando em orçamentos-programas as providências institucionais a serem adotadas (FGV CPDOC, 2020).

⁹⁴ O capital social reúne elementos típicos da economia e da sociologia e aposta, para o desenvolvimento, na capacitação social da população de uma determinada região (em termos políticos, civis e educacionais). Esse desenvolvimento não depende exclusivamente de fatores externos, mas, ao contrário, tem suas bases dentro do próprio território e em suas potencialidades, que vão além dos atributos físicos, valorizando também o potencial social, a capacidade de sua população para conduzir o desenvolvimento regional (FERREIRA e PESSÔA, 2012, p. 1)

respectivamente, pelo objetivo de alavancagem do Capital Social Básico e pela tendência de concentração dos investimentos particulares na industrialização.

Sem poder convergir nas proporções desejadas, para o programa de infraestrutura, parcelas de recursos da nova fonte (incentivos fiscais), pois a decisão de empregá-los nas diversas atividades da economia pertence ao empresário privado e não ao órgão planejador, passou a SPVEA a limitar a sua participação no financiamento industrial, para onde se dirigem normalmente os empresários, resguardando-se para concentrar todos os seus esforços na efetivação do Capital Social Básico regional, para o qual dedicou cerca de 79% de seus recursos orçamentários, no biênio 64/65 (CAVALCANTI, 1967, p. 73)

A afirmativa do superintendente sobre a limitação das inversões públicas no setor industrial reforçou a busca por indícios que localizassem a posição da economia amazonense, com pouca expressão dentro da mudança de prioridades da ação planejadora, a qual passara a investir, majoritariamente, em infraestrutura, num contexto regional e sub-regional em que reverberavam nos discursos políticos a necessidade premente de investimento na atividade industrial para a superação da estagnação econômica.

Quanto ao volume dos investimentos divididos por setor o documento revela uma maciça concentração na indústria, que se aproximou dos 60% sobre o total, sendo seguida pela infraestrutura próxima aos 40%. Os números revelam que, mesmo com o discurso de priorização da infraestrutura, a indústria concentrou quase dois terços dos recursos da Superintendência entre 1964 e 1965 (Tabela 8).

Tabela 8: Prioridades da nova SPVEA: Infraestrutura e Indústria

SETORES	(Em milhões de 1966)			
	64	65	TOTAL	%
INFRAESTRUTURA	30.487	22.526	53.012	37
Energia	4.393	3.045	7.438	
Transp. e Comunicações	20.986	17.423	38.409	
Educação	1.540	861	2.401	
Saúde	3.568	1.197	4.765	
RECURSOS NATURAIS	263	980	1.243	2,5
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	3.116	517	3.633	
INDÚSTRIA	30.489	52.896	83.385	58
PECUÁRIA	1.120	1.693	2.815	2,5
TOTAL			144.089	100

Fonte: (CAVALCANTI, 1967).

Já dentro dos investimentos feitos em infraestrutura o setor dos Transportes e Comunicações recebeu aproximadamente 65% do montante total de inversões da SPVEA e o Relatório de 1966 apresenta indício de qual projeto justificou tal concentração de investimentos, além de esclarecer sobre a prioridade do órgão no direcionamento de recursos a ser feito no referido setor, pois

[...] [o memso] se constituiu até bem pouco tempo, num dos pontos de estrangulamento do desenvolvimento econômico planiciário.

Ressalte-se, nesse programa, a conclusão e, especialmente, a conservação da Rodovia BR-14⁹⁵, que vem permitir: a incorporação à Economia Regional de áreas até então inexploradas; o surgimento e desenvolvimento de vários núcleos populacionais que sobreviviam em regime de isolamento; atenuar o problema de escoamento de produção regional, ao mesmo tempo em que supera as constantes crises de abastecimento das unidades federadas que compõem a Amazônia Legal.

A uma observação primeira, dado o volume de recursos dirigidos ao programa, que alcança cerca de 38 bilhões de cruzeiros representativos de 58% do total das dotações orçamentárias da SPVEA, poder-se-ia concluir, erroneamente, pela distribuição inadequada dos recursos do órgão.

Entretanto, essa convergência, para o referido programa [de Transporte e Comunicação] constituiu-se numa opção deliberada desta Superintendência, em obediência à política traçada de não pulverização das verbas, intensificando aqueles programas tidos como de maior importância para a Região (CAVALCANTI, 1967, p. 78).

A não pulverização de verbas convertida em concentração de investimentos na obra rodoviária que beneficiava a parte oriental da Amazônia em associação a, já apresentada, intenção de Cavalcanti de desobrigar a SPVEA do encargo representado pela Zona Franca de Manaus conforma indício de uma posição de fragilidade da economia amazonense frente ao novo cenário regional que se constituía com a ascensão do regime militar.

⁹⁵ BR-14 era o número dado à Rodovia Belém-Brasília quando em vigência o primeiro sistema de numeração das rodovias federais do país, criado no final da década de 1940; esse sistema de numeração começou a mudar em 1964 e perdurou até 1973.

Esse argumento é reforçado quando da análise feita sobre a localização, quantidade e volume das inversões direcionadas aos projetos aprovados pela Superintendência entre 1964 e 1966, que, direta ou indiretamente, se inserem no setor industrial; os dados são revelados na Tabela 9 e Tabela 10, apresentadas a seguir.

Tabela 9: Entre 1964 e 1965: Amazonas, o segundo lugar em número de projetos e terceiro lugar em valores investidos

QUANTIDADES E VALORES DOS PROJETOS INDUSTRIAIS
APROVADOS PELA SPVEA NO BIÊNIO 64/65

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	N.º de Projetos	Valor em CR\$ 1.000.000 –
Pará	10	39.707
Amazonas	6	10.692
Maranhão	3	1.624
Goiás	1	1.300
Mato Grosso	2	8.437
Território Federal do Amapá	1	13.379
TOTAL	23	75.139

Fonte: (CAVALCANTI, 1967).

Tabela 10: Em 1966: menos de 3% do valor destinado aos projetos para o Amazonas

QUANTIDADES E VALORES DOS PROJETOS INDUSTRIAIS APROVADOS
PELA SPVEA ATÉ DEZEMBRO DE 1966

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	N.º de Projetos	Valor em CR\$ 1.000.000
Pará	18	94.868
Amazonas	1	3.530
Maranhão	5	8.070
Mato Grosso	3	15.606
Goiás	2	940
Território Federal do Amapá	1	1.600
Território Fed. De Rondônia	1	600
TOTAL	31	125.214

Fonte: (CAVALCANTI, 1967).

Os números trazidos evidenciam um decréscimo significativo de investimentos feitos no Estado do Amazonas em quantidade de projetos e volume de recursos. No biênio 64-65 a unidade federada figurou com aproximadamente 30% do conjunto de projetos aprovados e 15% do valor total investido na Amazônia; já em 1966 o número de projetos representou menos de 5% e o valor investido não alcançou os 3% do total.

Além desse encolhimento do Amazonas é evidenciado, ao longo do triênio, o aumento substancial das inversões e do número de projetos direcionados ao Pará, indo de aproximadamente 50% dos recursos e 45% do total de projetos no biênio 64-65, para mais de 60% dos investimentos e 70% do número de projetos em 1966.

Resumindo em panorama as diferenças econômicas sedimentadas entre as duas partes da Amazônia entre 1939 e 1967 (FERREIRA e BASTOS, 2016) ratificam a argumentação, inclusive, representando a região numericamente (Figura 79) e afirmando que:

Tomando a região como um todo nos anos 1960, contudo, sua participação no PIB nacional volta a se reduzir, tendo apresentado, em 1967, uma participação de 1,93%, significando que as estratégias de desenvolvimento regional aplicadas até 1967 não eram suficientes para que pelo menos se mantivesse o nível socioeconômico da Região Amazônica em relação à totalidade da economia brasileira, pois a Amazônia Ocidental não era absorvida satisfatoriamente pelo impulso da integração do Pará à economia nacional [...] a redução apontada tem relação direta com a menor participação da Amazônia Ocidental [...] na Renda Interna Regional, apontando sua inferioridade econômica perante a Amazônia Oriental (Pará e Amapá), uma vez que esta região foi diretamente influenciada pela construção da Belém-Brasília) (FERREIRA e BASTOS, 2016, p. 18).

Tabela 6
Amazônia – Distribuição de Renda Interna por Área – 1947-1967

Ano	Amazônia	
	Ocidental (%)	Oriental (%)
1947	43	57
1950	41	59
1955	38	62
1960	38	62
1965	35	65
1967	31	69

Fonte: FGV. Conjuntura Econômica, v. 24, n. 6, 1970.

Figura 79: As duas realidades das Amazônia persistem
Fonte: (FERREIRA e BASTOS, 2016).

O movimento decrescente de participação do ocidente amazônico no fortalecimento da economia regional evidenciado por (FERREIRA e BASTOS, 2016) revela a continuidade dessa queda, mesmo com a chegada de Cavalcanti à SPVEA e a mudança na condução do desenvolvimento regional detalhada através dos Relatórios de 1964, 1965 e 1966.

Tais documentos sinalizam que a interferência política, iniciada com o Governo Militar nas ações governamentais e planejadoras da Região, não representou

alteração de um quadro sub-regional já estabelecido; não obstante a manutenção do problema ocidental, a interferência mais óbvia do Governo Militar foi a ascensão de um General ao posto mais alto da SPVEA e a imediata “Regularização Funcional” do órgão, após 1964, o que representou importante alteração do ponto de vista institucional.

Essas interferências não se resumiram à substituição dos postos de comando, aliás, alguns objetivos de caráter nacional foram incorporados aos instrumentos de planejamento regional, sem que fossem derivados dos problemas regionais – originários desde a crise da borracha de 1912 – ou de outras ações da SPVEA anteriores ao golpe. Particularmente, foram incorporados à dinâmica do planejamento da região, além da ampla industrialização, os seguintes objetivos: a centralização da política articulada à descentralização interna dos órgãos; os investimentos por meio do capital privado; e a articulação entre planos nacionais e regionais.

Embora possa-se apontar esses objetivos, a documentação consultada não deixa evidente qual a distinção entre as políticas voltadas ao desenvolvimento regional e seus instrumentos. Por exemplo, os investimentos privados eram geralmente induzidos por meio de investimento públicos em Capital Social Básico bem como, através de incentivos fiscais, como no caso da Zona Franca. Entretanto, por vezes, os Relatórios de 1964, 1965 e 1966 apontaram que estas induções eram ora objetivo central, ora instrumento.

Havia, então, o inverter entre objetivos da política regional e os meios para alcançá-los. Isso se explica, pois, as decisões centralizadas no Governo Federal – como no MECOR – eram levadas à SPVEA como consagradas e pendentes apenas de sua execução e, portanto, eram assumidas como objetivos, mesmo que só fizessem sentido enquanto instrumentos para alcançar as demandas de uma política pensada em âmbito federal.

Paralelamente, nota-se uma posição secundária do Estado do Amazonas no tocante às duas principais frentes de atuação e investimento da atividade planejadora no período de transição entre a extinção da SPVEA e criação da SUDAM, quais sejam, Indústria e Infraestrutura (Transportes), principalmente em

função de ambas se concentrarem espacialmente no Pará e em torno da obra da rodovia Belém-Brasília. Este quadro se manteve enquanto a SPVEA atuava, até sua substituição pela SUDAM em 1966. Curiosamente, Cavalcanti (1967) afirma que: “A Sudam nasceu, verdadeiramente, dos escombros da SPVEA” (CAVALCANTI, 1967, p. 67).

Isto é, Cavalcanti sinaliza para uma continuidade entre as duas instituições. E esta interpretação do autor, de fato, pode ser confirmada por diversas articulações – assim como serão apresentadas nas próximas seções. Porém, analisando a questão por outro ponto de vista, estabeleceu-se, a partir da conjuntura da criação SUDAM e de mudanças significativas trazidas à estrutura legal da Zona Franca de Manaus, uma ruptura na posição secundária do Estado do Amazonas, dentro das dinâmicas políticas e econômicas desenvolvidas para alcançar os objetivos amazonenses no contexto regional amazônico.

3.2 A CRIAÇÃO DA SUDAM, A REFORMULAÇÃO DA ZONA FRANCA E O GOVERNO DO AMAZONAS (1966-1967)

O biênio 1966-1967 representou um divisor de águas na trajetória econômica e política do Estado do Amazonas, pois, em curto período a unidade federada teve sua situação no cenário regional alterada por fazer parte da área de atuação da nova superintendência, SUDAM, e também por sediar a Zona Franca reformulada, passando a ser, institucionalmente, administrada por órgão autônomo, a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

O surgimento desse novo contexto em meio a, já assinalada, condição precária das demandas do Amazonas apresentou-se como uma inovação frente às ações dos agentes regionais do planejamento, o que instigou a pesquisa a se debruçar sobre as interlocuções ocorridas entre SUDAM, SUFRAMA e Governo Estadual, na promoção do Planejamento Regional no território amazonense.

Uma das características do *modus operandi* adotado pela atividade planejadora, principalmente a partir da ascensão dos governos militares, foi a coexistência de dois movimentos: a centralização e a descentralização da tomada de decisões; o primeiro movimento é exemplificado, especificamente, sobre a SUDAM, inclusive, enquanto traço da gênese institucional do órgão, no apontamento feito pela Escola Interamericana de Administração Pública, através da Série Monográfica número 10, intitulada “Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM”.

No documento a centralização existente no órgão é apresentada em comparação às estruturas de decisão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e também na reformulação dada ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Seguindo, em geral, a experiência da SUDENE, a nova legislação sobre o Plano de Valorização da Amazônia e a SUDAM adotaram uma série de modificações simplificadoras, evidentemente com o intuito de tornar sua ação mais flexível e menos dependente de injunções locais. Em primeiro lugar, diferentemente do que ocorre com o Plano Diretor da SUDENE, o Plano de Valorização Econômica da Amazônia é decretado pelo Poder Executivo, e não aprovado pelo Congresso, muito embora as verbas destinadas à sua concretização tenham que ser apreciadas e votadas pelo Congresso, no bôjo do orçamento.

Também o órgão executor do plano, a SUDAM, ficou mais submetido ao executivo federal, com efeito, dentro da SUDENE, as amplas atribuições do Conselho Deliberativo, que conta com representação de todos os estados da Região, neutralizam em parte o poder do executivo federal, ali representado pelos ministérios e órgãos federais que atuam no Nordeste. No caso da SUDAM, as funções de Conselho Deliberativo foram divididas entre um Conselho Desenvolvimento e um Conselho Técnico. O conselho de Desenvolvimento tem uma composição bastante ampla (Ministérios, Estados e Territórios, órgãos federais, universidades, entidades de empregados e empregadores), mas suas funções são bastante limitadas, sendo mais de natureza consultiva e, às vezes, normativa. As funções propriamente deliberativas ficam entregues ao Conselho Técnico, formado pelo Superintendente, o Presidente do banco da Amazônia e quatro outros conselheiros indicados pelo Superintendente e nomeados pelo Governo Federal. É ao Conselho Técnico que estão sujeitas tôdas as decisões relativas à aprovação de projetos, concessão de isenções, elaboração de programas, e assim por diante (ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1967, p. 16).

Cabe destacar que esse movimento de centralização das tomadas de decisão, presente, inclusive, na origem da SUDAM, já havia sido operado durante a fase de atuação da SPVEA, e era representado pelo poder da Comissão de Planejamento que podia recusar os relatórios apresentados pelas Subcomissões e solicitar revisões sobre os pleitos e propostas indicadas.

Já no caso da SUDAM, o contexto nacional que explica a maior presença e influência do Poder Executivo Federal e, conseqüentemente, a menor expressão das demandas regionais específicas sobre a atuação do Planejamento é analisado por Ianni (1986) quando, sob o título de “O Planejamento em Regime Autoritário”, dissecou a respeito das transformações políticas e econômicas ocorridas no Brasil após 1964.

Dadas as condições excepcionais [...] o Governo Castello Branco pôde formular e executar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), nos anos 1964-66. Pela segunda vez, depois de duas décadas, um governo dispunha de controle tão completo de todas as “variáveis” políticas, para formular e executar uma política econômica planejada. Esse foi o contexto em que se puseram em prática as seguintes diretrizes do PAEG [...] c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante as melhorias das condições de vida; d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo

à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho [...] (IANNI, 1986, p. 235)⁹⁶.

Freitag (2012) traz pontos associáveis às respostas, dadas pelo Estado às ênfases existentes no PAEG, e indicadas por Ianni sobre desníveis regionais e emprego da mão-de-obra crescente.

A autora primeiramente apresenta os movimentos de concentração populacional e de capital em torno da cidade de São Paulo, principalmente na década de 1960, enquanto “resposta ao modelo de desenvolvimento econômico adotado após 1964, que continha, implicitamente, uma opção de concentração urbana” (FREITAG, 2012, p. 49). Em sequência, referenciando o texto oficial do PAEG, identifica o incremento da concentração espacial já curso.

A maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo, pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade do investimento (BRASIL apud FREITAG, 2012, p. 50).

Na Amazônia a concentração populacional e de capital nas duas maiores cidades, Belém e Manaus, já era uma realidade, que apresentava os dois núcleos enquanto localização preferencial aos investimentos, pela pré-existência local de maiores lastros de economia de escala e economias externas; cabe ressaltar diferenças entre as duas cidades, no caso paraense esse lastro era espacialmente mais diversificado, estando presente também no interior do Estado, principalmente, nas partes nordeste e sudeste do Pará, onde já estavam em curso os desdobramentos oriundos, respectivamente, da agricultura na região Bragantina e da construção da rodovia Belém-Brasília; já no caso amazonense, se estabelecera o desenvolvimento unicamente concentrado em Manaus.

A este cenário regional sobrevieram os encaminhamentos dados pela ação planejadora, que a partir da década de 1960 se converteram em reforço mais

⁹⁶ Sobre o PAEG são destacadas as contribuições de Freitag (2012) quando da inserção de outra região da hinterlândia brasileira, o Centro-Oeste, mais especificamente a região geoeconômica de Brasília, nas políticas de desenvolvimento regional adotadas pelos governos militares.

expressivo das assimetrias internas da Amazônia, pois a “postura governamental assumida em 1964 induziu um arranjo populacional nacional desequilibrado” (FREITAG, 2012, p. 50).

Os objetivos governamentais e o peso da centralização das tomadas de decisão no Poder Executivo se materializaram nas consequências espaciais da adoção de políticas de desenvolvimento deles decorrentes, apontados, respectivamente, por Ianni e Freitag, e reforçaram na Amazônia um cenário de assimetrias historicamente sedimentado, que é apresentado por Geiger (1963).

Ao tratar da Amazônia, penetra-se em região distinta das outras [...] tratadas, inclusive pela sua estrutura urbana [...] fato a considerar é o extremo subdesenvolvimento [que] decorre de uma economia de extrativismo vegetal [...] e de algumas atividades agrícolas de subsistência ou de economia fechada, local. De certo modo, a dispersão da população da Amazônia também se relaciona com a estrutura econômica [...]. Duas cidades da Amazônia têm realmente maior significado: Manaus e Belém, incluídas na categoria de cidades de 100.000 hab. ou mais. É interessante observar o violento contraste reinante na Amazônia: abaixo destas capitais, a maior cidade é Santarém, com 14000 hab. em 1950, seguida de apenas mais algumas localidades de população superior a 5000 hab. A maioria delas, situada à margem de algum rio, é de população inferior a 5000 hab., apresentando conteúdo e forma que repelem a denominação de cidade [...]. Esta estrutura urbana revela a fragilidade e a dispersão da população e das atividades econômicas, o caráter de economia colonial que a região apresenta em relação às metrópoles brasileiras. Belém e Manaus surgem, pois, como empórios de uma estrutura de tipo colonial, pontos de concentração da atividade comercial ligada à exportação de matérias-primas regionais e à redistribuição de produtos manufaturados importados (GEIGER, 1963, p. 408).

O retrato urbano-demográfico trazido por Geiger é considerado consequência de uma economia frágil e anacrônica; a representação cartográfica da hierarquia urbana regional na década de 1960 (Figura 80) exhibe o aspecto rarefeito da estrutura sedimentada na parte ocidental da Amazônia, tendo ao centro o Estado do Amazonas limitado à expressão de apenas três núcleos: Manaus, Itacoatiara e Parintins (marcação em vermelho ao centro do mapa); ao norte o núcleo isolado da cidade de Boa Vista capital de Roraima (marcação em azul na parte superior do mapa); e ao sul no Território de Rondônia as cidades de Porto Velho (capital) e Guajará-Mirim, e no Estado do Acre as cidades de Rio Branco (capital)

e Cruzeiro do Sul (marcação em amarelo na parte inferior do mapa). Esse desequilíbrio era – também – fruto de um processo de êxodo rural não arrefecido ao longo da primeira metade do século XX.

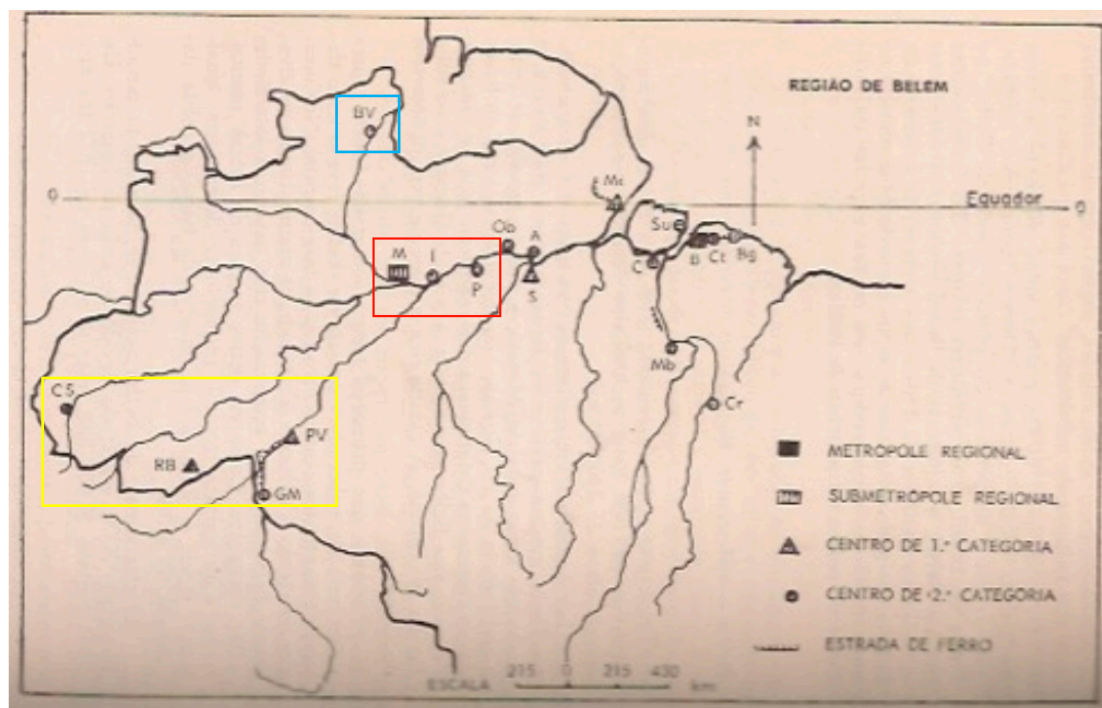


Figura 80: O Amazonas em 1963; apenas três núcleos urbanos figuram no maior Estado da região e do país.
Fonte: (GEIGER, 1963, p. 412)

Para essa limitada estrutura urbano-regional, que especificamente no Estado do Amazonas reforçou a já existente concentração urbana da população na cidade capital com as ações da SPVEA, a ação planejadora conduziu o outro tipo de movimento de seu *modus operandi*: a descentralização institucional, materializada através da reformulação da Zona Franca e da criação da SUFRAMA, ambas determinadas pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, cujo teor alterou, substancialmente, a natureza econômica da proposta, então existente, para a área de livre comércio do Amazonas e trouxe para o ocidente da região um órgão autônomo de desenvolvimento, rompendo o histórico de dependência em relação às decisões centralizadas em Belém, a exemplo do que fora o SNAPP e a SPVEA; em função disso cabe maior detalhamento do que foi alterado e em quais aspectos.

Pela lei 3.173 de junho de 1957 a Zona Franca se destinava ao armazenamento, beneficiamento e retirada de produtos importados para consumo da Amazônia ou de países banhados pelo Rio Amazonas; já o Capítulo 1 da lei de 1967, no artigo 1º quando trata das finalidades indica que:

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos (BRASIL, 1967).

Diferentemente da proposta de 1967, que intencionava criar um centro industrial, a única menção feita na lei de 1957 à indústria constava no artigo 4º indicando que “será facultado aos particulares [...] arrendar terrenos para o fim de [...] montar indústrias de beneficiamento de matérias primas [...]” (BRASIL, 1957).

A diferença entre os textos legais é explícita e a partir de 1967 a indústria passa a compor o core das intenções do Estado brasileiro para a alavancagem econômica – ressalta-se – de uma parte específica do Estado do Amazonas, que de acordo com o Artigo 2º do Decreto-lei n. 288 assim se delimitava:

uma área contínua com a superfície mínima de dez mil quilômetros quadrados, incluindo a cidade de Manaus e seus arredores [e] um comprimento máximo contínuo nas margens esquerdas dos rios Negro e Amazonas, de cinquenta quilômetros a juzante de Manaus e de setenta quilômetros a montante desta cidade (BRASIL, 1967).

A delimitação espacial balizava também a ação administrativa a ser implementada; anteriormente, sobre a vinculação da proposta, a lei de 1957 estabelecia que a Zona Franca era coordenada pela SPVEA; já o Capítulo 3 da lei de 1967 no art. 10º indicava que:

[...] A administração das instalações e serviços da Zona Franca será exercida pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, com sede e fôro na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas.

Parágrafo único. A SUFRAMA vincula-se ao Ministério do Interior (BRASIL, 1967).

Essa nova Superintendência tem suas atribuições discriminadas pelo art. 11º que contemplava:

- a) elaborar o Plano Diretor Plurienal da Zona Franca e coordenar ou promover a sua execução, diretamente ou mediante convênio com órgãos ou entidades públicas, inclusive sociedades de economia mista, ou através de contrato com pessoas ou entidades privadas;
- c) promover a elaboração e a execução dos programas e projetos de interesse para o desenvolvimento da Zona Franca;
- d) prestar assistência técnica a entidades públicas ou privadas, na elaboração ou execução de programas de interesse para o desenvolvimento da Zona Franca;
- e) manter constante articulação com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), com o Governo do Estado do Amazonas e autoridades dos municípios em que se encontra localizada a Zona Franca;
- f) sugerir a SUDAM e a outras entidades governamentais, estaduais ou municipais, providências julgadas necessárias ao desenvolvimento da Zona Franca (BRASIL, 1967).

A SUFRAMA passa a exercer, numa primeira fase, gerência sobre essa área especificamente, não sobre todo território amazonense, que fica sob a responsabilidade da SUDAM; não obstante à delimitação espacial, as mudanças são substantivas, no que se refere a dotação institucional que o Amazonas passa a ter.

O novo arranjo surgido a partir da coexistência dos dois agentes do Planejamento e do Desenvolvimento na Amazônia, respectivamente a SUDAM e a SUFRAMA, e o diálogo entre as escalas da ação planejadora (regional, estadual e municipal), além da visão de planejamento regional adotada pelo

conjunto institucional criado nesse momento de inflexão conformam pontos centrais das próximas etapas de investigação.

A análise do 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967-1971) – PQD (67-71)⁹⁷ elaborado pela SUDAM e contemporâneo à criação da SUFRAMA revelou características importantes sobre a visão de planejamento a partir do Estado, que surge quando da apresentação, no documento, do conceito de “Desenvolvimento Regional”; salienta-se que este conceito é apresentado através de pontos destacados, que em conjunto, encerram diagnósticos e propostas relativas à região amazônica.

O texto do Plano assim apresenta a Amazônia quando considerados os pontos que exibem diagnósticos: 1) Uma região aberta; 2) Sensível a ciclos econômicos; 3) Limitada em instrumentos econômicos; 4) Limitada em instrumentos administrativos; 5) Economicamente dual. Sobre os pontos que trazem propostas destaca-se: 5) A Compatibilidade entre planos; 6) A polarização do Desenvolvimento.

A qualidade de região aberta é apresentada enquanto traço negativo, pois “A ausência de barreiras em relação às demais regiões [...] permite [...] transações externas, transferências e desequilíbrio no balanço de pagamentos” (SUDAM, 1967, p. 28).

A sujeição regional aos ciclos econômicos por outro lado é relativizada em sua sincronia com oscilações nacionais, uma vez que:

A tendência à especialização das economias regionais, dependentes de um número mais reduzido de produtos, além de torná-las mais sensíveis às oscilações de oferta e procura dos produtos básicos, provoca variações anuais de renda e produto regional mais violentas que as nacionais. Eventualmente, pode a economia nacional atravessar um período de recessão sem que, a curto prazo, a economia de determinada região sofra os mesmos efeitos (como parece ter sido o caso da Amazônia no período 1963-1964) (SUDAM, 1967, p. 27).

⁹⁷ Adota-se a sigla PQD (67-71) ou o termo Plano em referência ao documento como forma de simplificação.

Quando trata das limitações instrumentais da região, o Plano faz clara distinção entre o aspecto econômico e o administrativo: sobre o primeiro é apresentada a instabilidade da esfera regional.

Os governos regionais dispõem de limitada influência sobre a política orçamentária, monetária, cambial, creditícia, salarial e parte substancial da estrutura fiscal, da qual sofrem os efeitos, de forma que precisam aceitar, frequentemente, distorções nos seus planos de desenvolvimento, causadas por medidas de âmbito nacional que acarretam evasão de renda ou de capitais, deterioração dos termos de troca, migrações, retração de crédito [...] (SUDAM, 1967, p. 28).

Sobre a limitação administrativa a visão estatal revela implicitamente a escolha pela centralização.

A execução do planejamento regional exige a integração das atividades, na área, de um grande número de órgãos públicos que gozam de substancial autonomia em relação à agência de planejamento, o que torna bastante mais difícil e aleatória a coordenação do planejamento regional (SUDAM, 1967, p. 28).

A dualidade regional é exemplificada pela clara identificação e incidência espacial de fenômenos econômicos.

Coexistência de dois sistemas econômicos distintos: um, de baixa produtividade, dedicado exclusivamente ao extrativismo e disperso nas zonas rurais; outro, concentrado nas áreas urbanas e zonas rurais de maior densidade demográfica e maior capital social, utilizando tecnologia pouco avançada na agricultura, indústria e serviços (SUDAM, 1967, p. 28).

O primeiro ponto, que encerra também uma proposta para a ação planejadora, qual seja, a compatibilização de planos, dialoga com a questão da limitação instrumental econômica dos governos regionais ao afirmar que:

O planejamento do desenvolvimento regional não pode ignorar os planos de âmbito nacional a aqueles das regiões com as quais mantenha intenso intercâmbio, para que os objetivos e programas sejam consistentes e compatíveis (SUDAM, 1967, p. 28).

Também apresentado em caráter de proposta, o ponto que trata da polarização do desenvolvimento dialoga com a questão da dualidade econômica e espacial da Amazônia ao defender:

Necessidade de concentração dos recursos para desenvolvimento em áreas selecionadas que apresentam as pré-condições mínimas e os recursos naturais favoráveis a programas intensivos de desenvolvimento econômico, face às imensas vastidões da bacia amazônica (SUDAM, 1967, p. 28).

Essa concentração prevista se caracteriza enquanto reforço às assimetrias econômicas regionais já existentes. Outro elenco de características importantes trazidas no Plano se encontra na “Metodologia de Planejamento Regional” apresentada; parte-se então do resumo dessa metodologia consubstanciada na definição do Plano, para, a seguir, analisar os aspectos considerados mais relevantes.

O presente Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia é um PLANO GLOBAL, NORMATIVO quanto à aplicação dos recursos públicos sob o controle da SUDAM e INDICATIVO quanto à aplicação dos demais recursos públicos, privados, e externos, PLURIENAL-CONTÍNUO quanto ao horizonte de planejamento e ASCENDENTE-DESCENDENTE quanto à convergência simultânea da programação macro-econômica com a programação setorial.

Em relação aos Planos de Desenvolvimento Estaduais, Territoriais e Sub-regionais que abrajam as áreas da Amazônia Legal, o presente Plano representa a Estrutura de Planejamento (“Plan Frame”), à qual aqueles se deverão oportunamente adequar [...] (SUDAM, 1967, p. 30).

O caráter de globalidade do Plano se situa na abrangência do controle, por norma ou indicação, sobre os investimentos feitos na região, sejam públicos ou privados; os aspectos normativo e indicativo incidem sobre o cumprimento de metas, no caso do primeiro estas são de cumprimento obrigatório; já para o segundo aspecto as metas a alcançar dependem dos recursos disponíveis e das ações promotoras do planejamento. O Plano abrange um período (horizonte) determinado de cinco anos, mas contempla revisões anuais, por isso tem como característica ser contínuo.

A explicação dada pelo texto do documento sobre a característica ascendente-descendente do Plano, em associação às propostas feitas para os setores, merece destaque.

Os PLANOS ASCENDENTES se constituem mediante a coletânea de estudos, projetos e programas setoriais específicos

de desenvolvimento e para cujo conjunto se examinam, posteriormente, a compatibilidade e as prioridades, enquanto os PLANOS DESCENDENTES se desenvolvem a partir dos objetivos globais e regionais de desenvolvimento, traduzidos em metas setoriais a serem posteriormente, desdobradas em projetos e programas específicos (SUDAM, 1967, p. 29).

A SUDAM apresenta em sua primeira proposta de planejamento regional a intenção da compatibilidade entre as demandas particulares de cada setor da realidade social e econômica regional e as metas globalmente pensadas para o todo da região, o que conforma indício articulação interna nas frentes de trabalho do órgão através da setorização.

A setorização é um elemento inovador na ação planejadora presente no PQD (67-71) e indica uma maior especialização do Planejamento, o que é possível verificar quando da comparação entre as frentes de pesquisa e ação que compunham cada uma das seis Subcomissões de planejamento apresentadas pelo Primeiro Plano Quinquenal da SPVEA (1955-1959), a citar: 1) Recursos Naturais; 2) Produção Agrícola; 3) Energia, Transporte e Comunicações; 4) Saúde; 5) Desenvolvimento Cultural e 6) Crédito e Comércio, e os catorze setores assinalados na programação pretendida para o primeiro Plano da SUDAM (Figura 81).

PROGRAMAS SETORIAIS

Extrativismo	.....
Agro-Pecuária	.....
Indústria	.....
Abastecimento	.....
Comércio e Serviços	.....
Transporte	.....
Govêrno	.....
Energia	.....
Comunicações	.....
Recursos Naturais	.....
Habitação	.....
Saúde e Saneamento	.....
Educação	.....
Colonização e Segurança	.....

Figura 81: SUDAM, setorização em desmembramentos e acréscimos
Fonte: (SUDAM, 1967)

Além do desmembramento das frentes de ação, a exemplo da Subcomissão de Energia, Transporte e Comunicações, convertida em três setores distintos, chama atenção a inserção de novas frentes de planejamento, dentre as quais se destaca o setor da indústria, em alinhamento à ênfase dada pelo Governo Federal à industrialização, enquanto ponto central para o desenvolvimento do país, por conseguinte, o setor industrial é priorizado nas análises das próximas etapas do texto, em função do enfoque da nova Zona Franca ser a constituição de um centro industrial em Manaus.

No Plano a programação setorial determinada para a indústria traz indícios relevantes: 1) O documento não faz menção específica à Zona Franca de Manaus, nem quando trata resumidamente sobre a industrialização regional, apresentada nas “Diretrizes Básicas da Política de Desenvolvimento”, nem quando é detalhada toda programação do setor; 2) O Plano apresenta o Planejamento Físico proposto, através das Faixas e Polos de Desenvolvimento; sobre as faixas (zonas influenciadas por um ou mais núcleos e a respectiva atração exercida por estas – zonas – à atividade produtiva) o texto indica, para as duas maiores economias regionais, respectivamente para o Pará e Amazonas:

Belém/Bragantina – Excelente para todos os tipos de atividades, inclusive as dependentes de recursos naturais [...] Manáus – Região bastante interessante para atividade de mercado de exportação e de exploração de recursos naturais (SUDAM, 1967, p. 351).

À ausência de qualquer menção sobre as alterações de Planejamento, então em curso no Amazonas, é associada à explícita indicação da “Faixa de Manaus” como propícia à atividades ligadas aos recursos naturais, não havendo indicação sobre qualquer outro ramo de atividade, excluída também a indústria; tais ausências conformam indícios de que, durante a concepção do PQD (67-71) a reformulação da Zona Franca e a criação de outro órgão de desenvolvimento na região – SUFRAMA – não era cogitada pelos elaboradores do documento.

Salienta-se que essa aparente falta de articulação entre as propostas de planejamento não as coloca em contextos díspares no bojo das transformações em curso. Quando trata da transição entre a extinção da SPVEA e a criação da

SUDAM, Santana (2013) ressalta sobre o duplo caráter: continuidade e inflexão, das mudanças propostas pelo Estado para a região.

[...] o órgão foi extinto [...] já sob a ditadura político-militar. Identificado pelos generais com toda a sorte de desmandos, negociatas e improbidades, sua extinção não significou, contudo, o abandono do mito da terra ocupada e da integração do território nacional - pelo contrário. A esses elementos veio se somar a preocupação com a chamada "segurança nacional" que, após 1964, ganha relevância junto à ação governamental. De modo que o regime militar não representou uma ruptura no tratamento anteriormente dedicado à Amazônia por parte do Estado, mas redimensionou a capacidade de intervenção, agora realizada sob bases diferentes (SANTANA, 2013, p. 66).

A capacidade redimensionada de intervenção do Estado apontada por Santana, em relação a SUDAM, se revela no conjunto de medidas adotadas pela Operação Amazônia de 1966 (Figura 82) e (Figura 83), que consistiram em: 1) Política de incentivos fiscais para atração de capital privado a ser investido na região; 2) Política de ocupação da terra para regularizar a posse e ampliar a agricultura; 3) Ampliação em infraestrutura (rodovias e telecomunicações).

O documento do Relatório da Operação Amazônia indica a criação de Zonas Francas na região, dentro do conjunto das medidas associadas aos incentivos fiscais e, enquanto um dos encaminhamentos destacáveis para alavancar o desenvolvimento; chama atenção, porém, o fato do conjunto de características propostas para as zonas a serem criadas, não se compatibilizar com a realidade da Zona Franca já existente no Amazonas, que se encontrava sediada no maior núcleo urbano da parte ocidental da Região (Figura 84) marcação em vermelho.

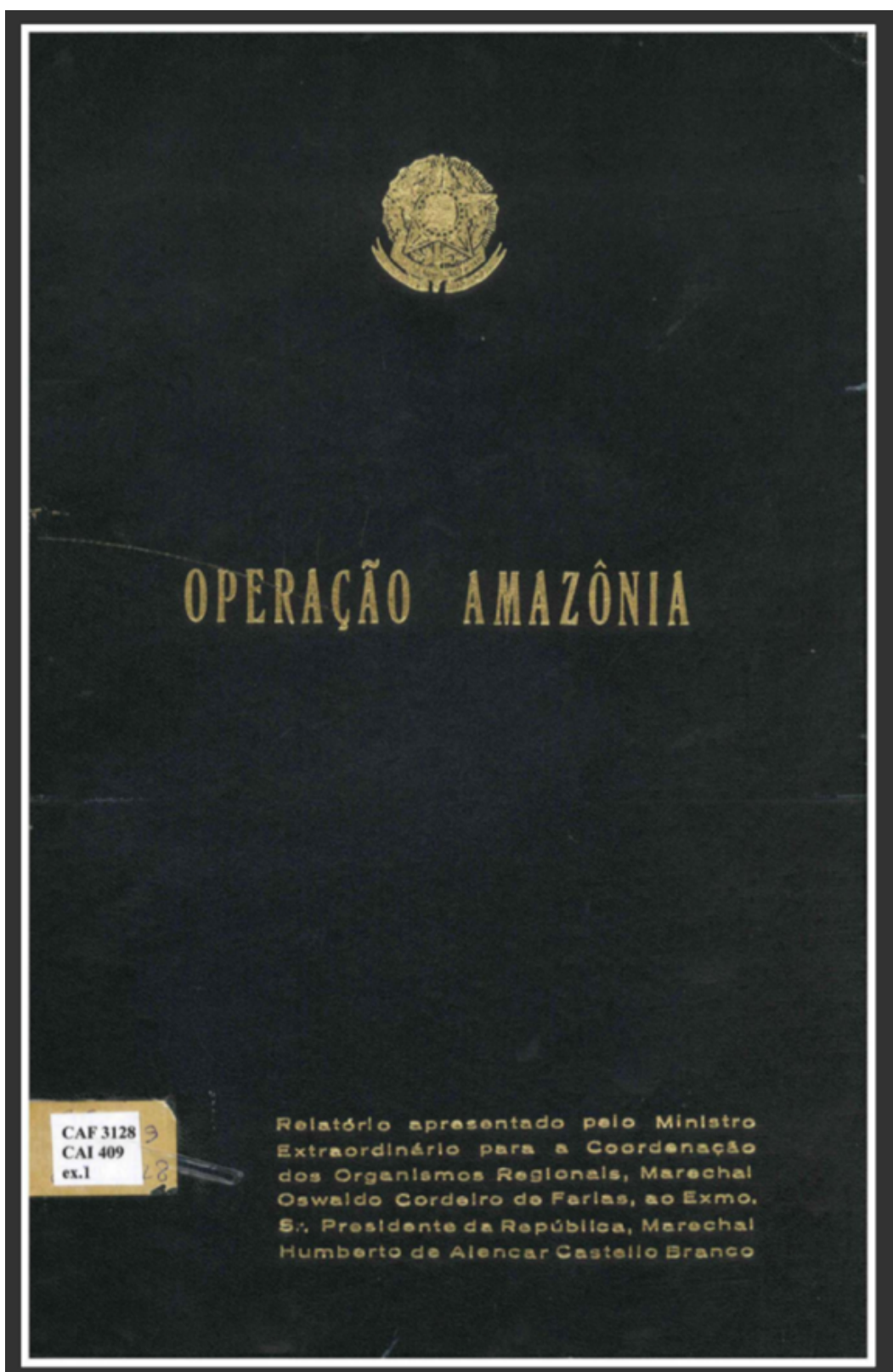


Figura 82: A gênese da Nova Zona Franca de Manaus.
Fonte: (MECOR, 1966).

SUMÁRIO

- I - PERSPECTIVAS ATUAIS DA AMAZÔNIA
 - 1.1 As grandes sub-áreas
 - 1.2 Quadro econômico vigente
 - 1.3 Recursos naturais
 - 1.4 Quadro sócio-político
 - 1.5 Panorama desfavorável da borracha

- II - FRAGMENTADA AÇÃO DO PODER PÚBLICO
 - 2.1 Descontinuidade dos programas federais
 - 2.2 Experiência das administrações territoriais
 - 2.3 Validade dos estímulos promocionais
 - 2.4 Atividade da administração estadual

- III - PROGRAMAS SETORIAIS ESBOÇADOS, CARENTES DE PRIORIDADE, DE RECURSOS TÉCNICOS E FINANCEIROS
 - 3.1 Setores de infra-estrutura
 - 3.2 Pesquisas de recursos naturais
 - 3.3 Industrialização e fomento econômico
 - 3.4 Saúde e educação
 - 3.5 Programas de Subáreas

- IV - A FRONTEIRA EXTERNA E OS PROBLEMAS DE SEGURANÇA
 - 4.1 Desenvolvimento e programas dos países fronteiriços
 - 4.2 Tensões e povoamento nas regiões próximas às fronteiras

- V - POSIÇÃO INTERNACIONAL DO VAZIO DEMOGRÁFICO DA AMAZÔNIA
 - 5.1 Antecedentes da Hiléia Amazônica
 - 5.2 Pleitos eventuais de caráter internacional

- VI - SOLUÇÕES A CONSIDERAR
 - 6.1 Mobilização de esforços nacionais
 - Operação Amazônia
 - Zonas Francas
 - Atualização da Legislação de estímulos

Figura 83: Zonas Francas como uma solução.
 Fonte: (MECOR, 1966).

ANTEPROJETO DE LEI QUE DISPÕE SÔBRE A CRIAÇÃO DE ZONAS FRANCAS ,
NA REGIÃO AMAZÔNICA E DÂ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS

Art. - É autorizado o Poder Executivo a estabelecer na Amazônia, definida com região de atuação da SPVEA, áreas preferenciais que constituirão Zonas Francas, para efeitos fiscais, obedecendo às diretrizes da presente lei e sua respectiva regulamentação.

Art. - As Zonas Francas da Amazônia atenderão aos seguintes preceitos:

- a) ser área pioneira e de desbravamento;
- b) contar com prévia franquia fiscal por parte das administrações estaduais e municipais;
- c) terem programa pré-estabelecido para desenvolvimento integrado de recursos naturais;
- d) guardar distância relativa dos centros urbanos existentes na Amazônia, das suas áreas de fronteira e de seu litoral marítimo.

Figura 84: Zona Franca de Manaus: entre o pioneirismo e a lacuna legal.
Fonte: (MECOR, 1966).

O Relatório traz ainda menção específica à estrutura já existente no Amazonas, atrelando-a à nova proposta, pois, “A atual Zona Franca de Manaus, criada pela Lei nº 3.172, de 6 de julho de 1957, deverá ajustar-se aos preceitos da presente lei, sendo revogadas todas as disposições vigentes em desacordo” (BRASIL, 1966). Não obstante a lacuna entre a situação da zona franca amazonense e a localização territorial, recomendada pelo Relatório, a menção direcionada ao Amazonas conforma indício da condição atípica que o Estado passa a ocupar, considerando o fato de que, no período, era a única unidade federada da região a já contar com uma Zona Franca.

Têm destaque maior nesse contexto de incentivos fiscais aqueles estabelecidos de acordo com a Lei nº 5.174 de 1966, que versa sobre Isenções em Geral e Deduções Tributárias para Investimentos.

Art. 1º - Na forma da legislação fiscal aplicável, gozarão as pessoas jurídicas, até o exercício de 1982, inclusive, de isenção do imposto de renda e quaisquer adicionais a que estiverem sujeitas, nas bases a seguir fixadas, com relação aos resultados financeiros obtidos de empreendimentos econômicos situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e por esta considerados de interesse para o desenvolvimento da Região Amazônica, conforme normas regulamentares a serem baixadas por decreto do Poder Executivo:

I – em 50% (cinquenta por cento) para os empreendimentos que se encontrarem efetivamente instalados à data da publicação da presente Lei;

II – em 100% (cem por cento) para os empreendimentos:

1 – que se instalarem legalmente até o fim do exercício financeiro de 1971 [...];

2 – que já instalados à data da publicação da presente Lei, ainda que não tiverem iniciado fase de operação;

3 – que já instalados à data da publicação da presente Lei, antes do fim do exercício financeiro de 1971, ampliarem, modernizarem ou aumentarem o índice de industrialização de matérias-primas, colocando em operações novas instalações

[...]

Art. 7.º - Todas as pessoas jurídicas registradas no País poderão deduzir no Imposto de Renda e seus adicionais:

a) até 75% [...] do valor das obrigações que adquirirem, emitidas pelo Banco da Amazônia S.A., com o fim específico de ampliar os recursos do Fundo de que trata o artigo 11 desta Lei;

b) até 50% [...] do valor do imposto devido para inversão em projetos agrícolas, pecuários, industriais, de agricultura e de serviços básicos que a SUDAM declare, para os fins expressos neste artigo, de interesse para o desenvolvimento da Amazônia (MINTER/BASA, 1969, 203).

Os recursos a serem ampliados compunham o Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia – FIDAM, criado pela mesma lei que originou a SUDAM e conforma outra estratégia de atração de recursos.

Os incentivos fiscais ganharam mais força na política do desenvolvimento após 1964, ainda no período de atuação da SPVEA e já são citados por Cavalcante sobre o período imediatamente anterior à criação da SUDAM.

É evidente a acentuação dos recursos derivados dos Incentivos Fiscais na formação dos investimentos na Amazônia, quando a sua participação relativa passou de 14,5% em 64 para 39,5% em 65, enquanto que no mesmo período decresceu a influência dos recursos orçamentários [...] de 85,5% para 60,5% (CAVALCANTI apud ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1967, p. 49).

Porém é a partir da já citada Lei nº 5.174/66, que essa estratégia inicia um movimento de reforço (Figura 85) com as seguintes legislações:

DECRETO-LEI N.º 291 – de 28 de fevereiro de 1967.

Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangidas pela Amazônia [...]

PORTARIA N.º 10 DO MINISTÉRIO DO INTERIOR, de 25 de janeiro de 1968.

Dispõe sobre incentivos a empresas que se dediquem à pesquisas minerais na área da SUDAM [...];

LEI N.º 5.531 – de 13 de novembro de 1968.

Institui incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação [na Amazônia e no Nordeste] [...] (MINTER/BASA, 1969, p. 6).

Muitas pessoas estão sendo capazes, hoje, de tirar proveito das riquezas da Amazônia.

Com o aplauso e o incentivo da SUDAM.

Com o aplauso e o incentivo do Banco da Amazônia.

O Brasil está investindo na Amazônia e oferecendo lucros para quem quiser participar desse empreendimento.

A Transamazônica está aí: a pista da mina de ouro.

Comece agora. Faça sua opção pela SUDAM. Aplique a dedução do seu imposto de renda num dos 464 projetos econômicos já aprovados pela SUDAM. Ou então apresente seu próprio projeto (seja ele industrial, agropecuário, ou de serviços).

Você terá todo o apoio do Governo Federal e dos governos dos Estados que compõem a Amazônia. Há um tesouro à sua espera. Aproveite. Fature. Enriqueça junto com o Brasil.

Informe-se nos escritórios da SUDAM e nas agências do Banco da Amazônia.

Chega de lendas, vamos faturar!

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SUPERINTENDÊNCIA
DO DESENVOLVIMENTO
DA AMAZÔNIA SUDAM

BANCO DA AMAZÔNIA S.A.

Figura 85: Aparato institucional e fiscal para atrair investimentos
Fonte: (VEJA, 1970)

Dentro da importância dos movimentos do Governo Federal, que resultaram na entrada da Amazônia Ocidental no conjunto de incentivos fiscais, Mahar (1978) enfatiza que:

[...] mais importante tenha sido a tentativa de contrabalançar as políticas da SPVEA, que eram tidas como favoráveis à Amazônia Oriental. Alegava-se (os proponentes da Amazônia Ocidental)

que a sub-região oriental (significando a cidade de Belém e arredores), em face de sua infra-estrutura superior e do mercado maior, atraía uma parcela desproporcional dos fundos de investimento criados pelos incentivos fiscais da SPVEA. Em conseqüência, dizia-se ainda que a sub-região ocidental (referindo-se à cidade de Manaus e arredores) estava ficando em desvantagem com relação a Belém e sofrendo de elevado nível de desemprego e de êxodo de capitais e recursos humanos. O mais importante dessa legislação compensatória foi o Decreto-Lei nº 288 (Zona Franca de Manaus – ZFM), cuja intenção básica foi criar, por meios fiscais, um centro comercial, industrial e agrícola em Manaus que servisse de “pólo de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental (MAHAR, 1978, p. 25).

Articulados, os Decretos n.º 288 e n.º 291 de fevereiro de 1967 representam o reconhecimento, por parte do Estado, das profundas diferenças já sedimentadas entre o leste e o oeste da Amazônia e amplamente reclamadas pelo Estado do Amazonas, principalmente durante a fase de atuação da SPVEA. A nova legislação altera significativamente o papel do Amazonas no contexto regional e ratifica a primazia estadual em âmbito sub-regional com a criação da Amazônia Ocidental pelo Decreto n. 291 de 28 de fevereiro de 1967.

Corroborando com o exposto por Santana para a SUDAM, e com a ênfase dada por Mahar à ZFM no âmbito sub-regional, Seráfico e Seráfico (2005) consideram a reformulação da Zona Franca enquanto expressão em maior escala, de alinhamento do Estado brasileiro às movimentações do capitalismo global.

[...] pode-se compreendê-la como um exercício de economia política dos governos brasileiros inserido no processo de transformação de um modelo de desenvolvimento de capitalismo nacional em outro de capitalismo associado.

A [...] Zona Franca de Manaus foi justificada pela ditadura militar com a necessidade de se ocupar uma região despovoada [...] sua criação e desenvolvimento sempre estiveram atrelados a circunstâncias político-econômicas locais, nacionais e mundiais.

Mundialmente, Guerra Fria forçava a opção nacional entre conservar-se na área de influência norte-americana ou encaminhar-se para a soviética; além disso, avançava o processo de descentralização industrial, impulsionado pelas inovações nas comunicações e transportes, pela indústria eletrônica e pela organização dos trabalhadores nos países industrializados. Nacionalmente, a resolução das tensões relativas ao aprofundamento da democracia burguesa e, no limite, ao socialismo, deu-se nos termos do Golpe de Estado de

1964 e da implantação da ditadura militar, que conduziu a política econômica nacional de modo a privilegiar o capital estrangeiro no processo de apropriação e uso das forças produtivas do país. Localmente, mantinha-se a estagnação econômica legada pelo fim do “ciclo da borracha” e apenas brevemente superada pelos *Acordos de Washington*, de 1942.

É nesse contexto [...] que a Zona Franca de Manaus [...] adquire sentido. [...] uma espécie de síntese desse quadro global [...] resolve, no plano nacional, o modo por meio do qual ocorreria a *regionalização do desenvolvimento capitalista*. Isto é, a Operação Amazônia compatibiliza o discurso nacionalista do militarismo com as reivindicações acerca do desenvolvimento regional da Amazônia e com o processo de transnacionalização do capital (SERÁFICO e SERÁFICO, 2005, p. 100).

A resposta da ação planejadora a esse quadro mundial de demandas, materializada através da Zona Franca provocou reverberações no Amazonas, das quais, se destaca a migração; entre 1960 e 1970 a população do Estado cresceu de 715.000 habitantes, sendo 29% concentrados na capital, para 961.000 habitantes com 44% desse total concentrados em Manaus (BROWDER e GODFREY, 2006).

Os números apontam cenário de grande mudança, o que pede pormenorização; vários fatores desencadeiam processos migratórios campo-cidade, dentre esses, existem os fatores de estagnação das forças produtivas e aqueles de reestruturação das relações de produção: a estagnação pode ocorrer em função de melhorias sanitárias nas áreas rurais, provocando aumento populacional não acompanhado pela disponibilidade de terras para cultivo, principalmente, em regiões em que ocorre o latifúndio; já a reestruturação ganha força quando áreas rurais são integradas ao mercado, através do sistema de transportes, a exemplo das rodovias, o que provoca a perda da terra por parte dos pequenos proprietários (SINGER, 1998).

A grande concentração de terras era realidade na Amazônia na década de 1960, mas não as melhorias sanitárias, por outro lado a chegada das rodovias provocou, como já analisado, grandes mudanças no oriente amazônico, principalmente no Pará, mas não alterou a situação amazonense; diante dessas especificidades encontra-se, também em Singer, ponto em comum aos dois tipos de fatores, que se associam ao crescimento da capital, Manaus.

Num caso ou no outro [de alteração das forças produtivas e das relações de produção], a produção se encaminha cada vez mais para o mercado, portanto se especializa, sendo restringidos ou abandonados os cultivos para o mero consumo local. A comunidade passa a consumir mercadorias em maior quantidade, inclusive bens industrializados, o que tende a eliminar o artesanato local. O resultado, em geral, é uma liberação de força de trabalho, que é obrigada a emigrar (SINGER, 1998, p. 73).

A passagem é exemplar para o caso amazonense que, não obstante a inexistência de rodovias, recebeu o incremento da indústria, o que tornou a capital mais atraente ainda para o interior; esse movimento industrializante é reflexo da ênfase, com a qual, o planejamento passou a tratar o desenvolvimento regional enquanto parte de um todo: o sistema produtivo nacional. A integração da região ao país, através do Planejamento, se apresentou enquanto mudança imposta e estimulante à migração para as cidades, em paralelo, aos fatores apontados por Singer.

Souza (2009) traz materialidade às explicações de Singer quando esmiuça sobre as mudanças em curso no Amazonas na década de 1970, enquanto reflexo de um novo projeto econômico-político nacional.

A Zona Franca, ou sua manifestação externa e superficial, foi saudada com euforia. As ruas do comércio incipiente encheram-se de portinhas abarrotadas de supérfluos e nos supermercados, se o feijão continuava caro, pelo menos era possível encontrar um coq-au-vin enlatado ou sopa campbells [...] numa cidade de mercado comercial restrito, sentiu-se [o] crescimento da liquidez econômica e do poder aquisitivo. Mas [...] Manaus começou a sofrer um novo impacto e um desafio que [...] ultrapassou sua rotina e mesmo o alcance de seus líderes [...]. Em muitos casos a Zona Franca parece uma solução justa e de efeito seguro que afastou o marasmo financeiro e impulsionou o Estado. Em outros, ela aparece como uma medida do modelo autoritário, que esvaziou o poder político estadual, afastou os técnicos nativos e provocou o esfacelamento da tradicional elite econômica fundada no extrativismo e no comércio. No primeiro caso, foi a solução que duplicou a população de Manaus e atraiu centenas de comerciantes internacionais, que lotou as ruas do comércio com consumidores apressados e inaugurou indústrias de esteira de montagem. No segundo caso, é a patada histórica que colocou à luz do dia os problemas já [...] crônicos de um modelo social inadequado (SOUZA, 2009, p. 188).

O cenário particular da capital amazonense se desenvolveu em meio a contexto maior, pois, a partir da década de 1960 as regiões periféricas (principalmente a Amazônia e o Centro-oeste) passaram a constituir o processo de produção e consumo, direcionado em complementaridade ao Sudeste e balizado por três fatores: ação do Estado; necessidade de recursos naturais para sustentação do modelo de desenvolvimento e controle do excedente populacional de outras regiões.

Em referência ao controle populacional, Cano (2011) elabora crítica e identifica processos deflagrados pelo Estado, associáveis às dinâmicas de migração que, amplamente transformaram a estrutura demográfica da Amazônia.

A insensibilidade social do governo autoritário diante da questão agrária fez com que se optasse por 'paliativos salvadores', como foi a abertura da fronteira agrícola amazônica e a invenção da Transamazônica como caminho para a suposta redenção do excedente demográfico, em especial do nordestino (CANO, 2011, p. 165).

O êxodo rural que incrementou a população urbana da Amazônia e do Amazonas teve, em grande parte, gênese exógena à região. O fator industrialização, no caso amazonense, centrada em Manaus, determinou diretamente o processo de concentração demográfica no âmbito estadual e na escala regional; em conjunto os dois processos reforçaram a constituição de quadro populacional majoritariamente urbano, que foi incrementado principalmente a partir da década de 1970 (Tabela 11) marcações em vermelho.

Tabela 11: População total, urbana e rural nas regiões 1970, 1980, 1991 e 2000

População	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Brasil
1970						
Total	4.555.153	4.121.966	28.111.927	39.853.498	16.496.493	93.139.037
Urbana	2.309.436	1.754.553	11.752.916	28.965.601	7.304.586	52.087.092
Rural	2.245.717	2.367.413	16.359.011	10.887.897	9.191.907	41.051.945
1980						
Total	6.801.166	6.623.397	34.812.356	51.734.125	19.031.162	119.002.706
Urbana	4.819.318	3.332.429	17.566.842	42.840.081	11.877.739	80.436.409
Rural	1.982.348	3.290.968	17.245.514	8.894.044	7.153.423	38.566.297
1991						
Total	9.427.601	10.030.556	42.497.540	62.740.401	22.129.377	146.825.475
Urbana	7.663.122	5.922.574	25.776.279	55.225.983	16.403.032	110.990.990
2000						
Total	11.636.728	12.900.704	47.741.711	72.412.411	25.107.616	169.799.107
Urbana	10.092.976	9.014.365	32.975.425	65.549.194	20.321.999	137.953.959
Rural	1.543.752	3.886.339	14.766.286	6.863.217	4.785.617	31.845.211
Taxas de Crescimento						
1970-1980						
Total	4,09	4,86	2,16	2,64	1,44	2,48
Urbana	7,64	6,62	4,1	3,99	4,98	4,44
Rural	-1,24	3,35	0,52	-1,99	-2,48	-0,61
1980-1991						
Total	3,01	3,85	1,83	1,77	1,38	1,93
Urbana	4,31	5,37	3,54	2,34	2,98	2,97
Rural	-1,05	2,04	-0,28	-1,52	-2,01	-0,66
1991-2000						
Total	2,39	2,86	1,31	1,62	1,43	1,64
Urbana	3,11	4,78	2,77	1,92	2,41	2,45
Rural	-1,47	-0,61	-1,37	-1,00	-1,97	-1,30
Graus de Urbanização						
1950	24,4	31,5	26,4	47,5	29,5	36,2
1960	34,2	37,4	33,9	57,0	37,1	44,9
1970	50,7	42,6	41,8	72,7	44,3	55,9
1980	70,8	50,3	50,5	82,8	62,4	67,6
1991	81,3	59,0	60,6	88,0	74,1	75,5
2000	86,7	69,9	69,1	90,5	80,9	81,2

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1970 a 2000 e Contagem Populacional de 1996.

Fonte: editado pelo autor (FIBGE, 2000)

Associável à crítica de Cano e às substanciais alterações demográficas internas à Amazônia identificadas nos anos de 1970, a centralização das decisões políticas sobre a ação planejadora e suas consequências é ratificada por Bacelar (1993) quando apresenta a relação entre o planejamento regional no país e os processos econômicos evoluídos, em paralelo, no período correspondente às

décadas de 1960 e 1980. O destaque de sua análise ocorre sobre a emergência de oligopólios na economia brasileira.

[...] a história econômica recente das regiões brasileiras se confunde com a história do projeto industrializante que terminou por estimular uma rápida e violenta oligopolização de nossa economia, e nesse contexto acelerou a constituição e consolidação do 'mercado interno nacional' (apesar de integrar nele apenas uma pequena parte da população do País). Essas décadas assinalam uma nova forma de funcionamento da economia do País, que passa a operar em bases cada vez menos locais e cada vez mais nacionais (BACELAR, 1993, p. 88).

No caso do Amazonas a perspectiva de Bacelar, em referência a mudança de bases econômicas, se alinha às críticas de Souza sobre a relação entre a Zona Franca e a exclusão das tradicionais elites extrativistas e comerciais do Estado; a esse processo se somou a precarização das condições econômicas e sociais, que sustentavam o mercado no interior amazonense. A estes dois vetores foi acrescida à condição de concentração de recursos, investimentos, comércio e serviços em Manaus, o que conjuntamente estimulou a migração.

As análises de Singer, Cano, Santana e Bacelar são publicadas posteriormente ao período regional⁹⁸ em que se deram as transformações do Planejamento, o que lastreia a argumentação dos autores como perspectiva construída sobre processos já delineados, e instigaram a pesquisa a investigar as reações amazonenses a essas mudanças institucionais, a partir da perspectiva dos agentes políticos e do posicionamento dos interesses dos grupos locais, frente às inserções governamentais. Essas reações são exemplarmente expressas na publicação intitulada "Fronteiras do Desenvolvimento: Minha experiência numa Secretaria de Estado", de Cosme Ferreira Filho, publicada em 1967 (Figura 86).

⁹⁸ A obra de Márcio Souza, *A Expressão Amazonense*, foi publicada pela primeira vez em 1976, é contemporânea às transformações analisadas

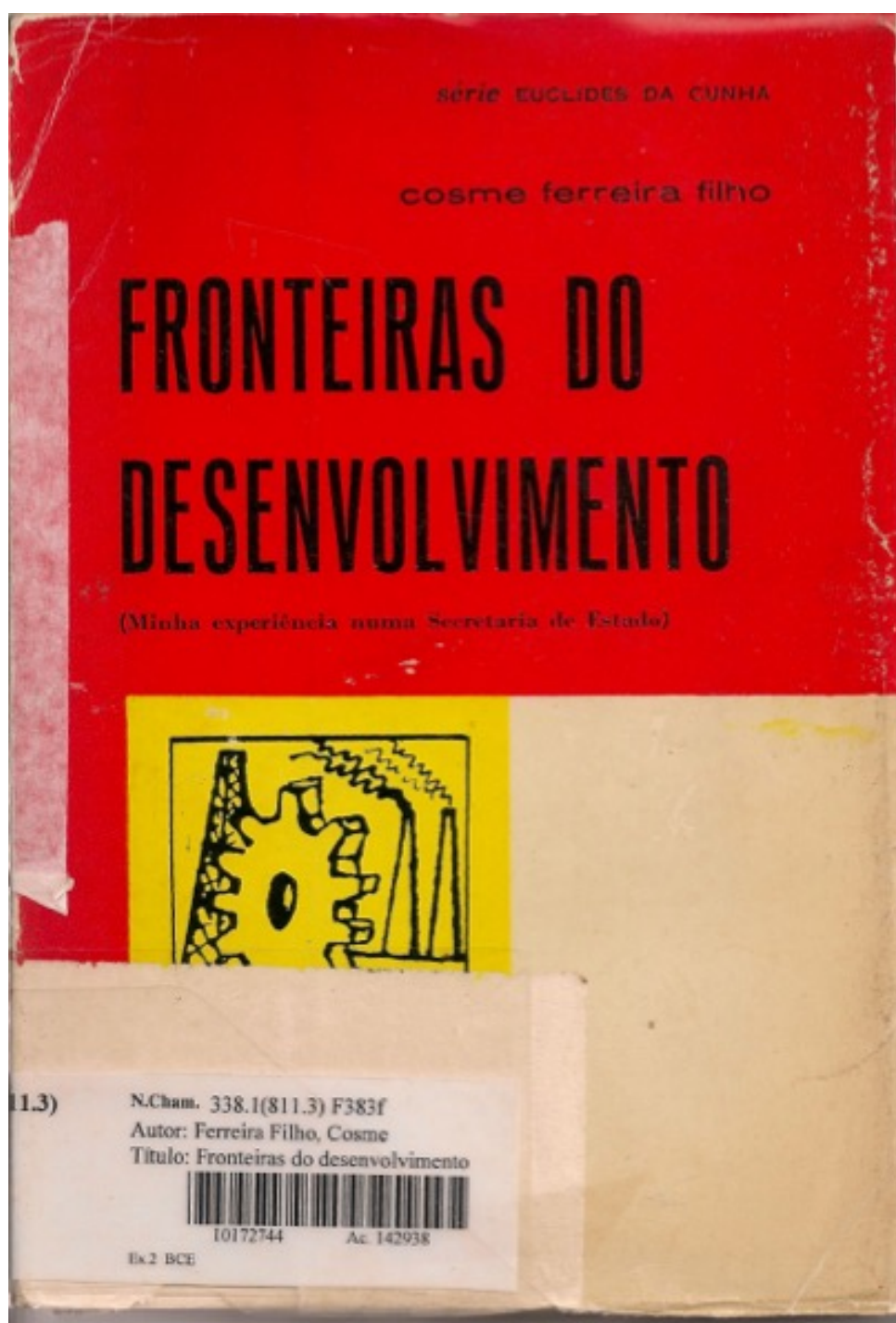


Figura 86: O Amazonas entre a agricultura e a indústria
Fonte: (FILHO, 1967)

O texto trata da trajetória do autor durante sua permanência no comando da Secretaria de Agricultura e Comércio – SIAC, iniciada em junho de 1964. Quando trata sobre o conceito de desenvolvimento, Ferreira Filho expõe a visão regional sobre questões de variadas escalas, então amplamente debatidas no país.

Nunca o vocábulo desenvolvimento e suas variantes estiveram tão presentes no pensamento e na literatura dos economistas e dos administradores de negócios públicos, como nos últimos dez anos.

Com relação ao Brasil a expressão retomada do desenvolvimento ganhou dimensões especiais, passando a ser “slogan” na definição de objetivos dos governantes dos Estados e da União.

Simultaneamente, por um desvio de perspectiva, o conceito de desenvolvimento se foi associando à ideia simplista de industrialização, para concluir-se que ambos os processos representam um único movimento, não podendo ocorrer o fenômeno desenvolvimentista senão em função e como resultante da explosão industrial.

No caso particular do Amazonas, está presente esta deformação de conceitos, quando os administradores e os professores de economia se batem pela implantação de indústrias, sem esquecer as de grande porte, como único instrumento capaz de realizar, a seu juízo, o que eles chamam de valorização da Amazônia e de integração desta área no complexo da economia nacional.

Não preciso dizer o que penso dessa filosofia do desenvolvimento geminada com o processo de industrialização. No ensaio de minha autoria – “Amazônia em Novas Dimensões” – defino com precisão, o que entendo por desenvolvimento e sua relação com a implantação de indústrias. Implantação, que não se faz absolutamente necessária, para que o primeiro se realize, através da expansão e do aprimoramento das atividades agropecuárias (FILHO, 1967, p. 16).

É destacável que a publicação de Ferreira Filho é contemporânea à reformulação da Zona Franca de Manaus, proposta cujo teor evidenciava a indústria enquanto core do desenvolvimento intencionado para o Amazonas. Além de se posicionar contra a aposta na industrialização, o Secretário acrescenta críticas sobre a ideia de subdesenvolvimento, então, associada à região amazônica.

Recuso, também, a classificação de área subdesenvolvida para esta região, que considero, apenas, um imenso vazio demográfico, que precisamos prover da presença humana, em termos de gênes brasileiras, antes que outros pretendam reivindicá-la para ocupação por contingentes raciais alienígenas.

Sustento [...] que subdesenvolvimento, em sua verdadeira concepção não é apenas um fenômeno de geografia física, porém uma ocorrência vinculada à geodemografia, à geografia humana. Não há subdesenvolvimento numa escala conceitual onde não se verifiquem adensamentos populacionais, gerando

problemas de ordem coletiva, atinentes ao bem-estar social e econômico, o que não acontece nessa área.

O que existe é, repito, um enorme espaço vazio, que precisamos ocupar e utilizar. E essa ocupação, que impõe quantitativos populacionais apreciáveis, não será jamais obtida através da implantação de unidades industriais (FILHO, 1967, p. 16).

Não obstante as escalas alcançadas pela crítica de Ferreira Filho considerarem a região amazônica e o Amazonas, sem nada mencionar sobre questões urbanas específicas do Estado, convém citar que na época de sua publicação, 1967, a capital, Manaus, já abrigava contingente variando entre 29% e 44% da população estadual (BROWDER e GODFREY, 2006, p. 162). O adensamento populacional de Manaus evidenciava problemas conforme indicado por Souza (2016) quando expõe sobre a Cidade Flutuante, ocupação urbana desenvolvida na orla da capital entre as décadas de 1950 e 1960 (Figura 87) e (Tabela 12).

Se até meados dos anos cinquenta [os flutuantes] eram diminutos e dispersos, posteriormente foram assumindo grandes dimensões territoriais e demográficas, cujos significados começaram a codificar a construção do próprio termo “cidade flutuante”: um complexo urbano, segundo os estudiosos, uma problemática social para as autoridades [...] estatísticas oficiais sobre a “cidade flutuante” [são observáveis] no quadro a seguir: (SOUZA, 2016, p. 125).



Figura 87: SUDAM e SUFRAMA surgidas num contexto de pobreza regional e urbana
Fonte: (LIMA, [196?])

Tabela 12: Censo da Cidade Flutuante

Ano	Flutuantes	Moradores
1961	1.389	-
1964	2.145	9.788
1966	1.950	11.400

Fonte: (SOUZA, 2016)

O fenômeno localizado em Manaus é reflexo de contexto geográfico mais amplo e de processo histórico de longa duração, sedimentado principalmente após a criação e atuação da SPVEA, qual seja, a acentuação das diferenças entre as partes oriental e ocidental da Amazônia, esta última não alterada em seu isolamento e limitação econômica, pontos anteriormente abordados na pesquisa.

Cosme Ferreira Filho, mesmo não apontando especificamente para os pontos supracitados, reforça a separação, principalmente econômica, existente dentro da Amazônia no conjunto de análises que faz sobre a extinção da SPVEA e criação da SUDAM, nas quais, discorda dos encaminhamentos dados pelo Governo Federal ao Planejamento da região e propõe alternativas.

Participando por determinação do Sr. Governador do Estado, de uma das últimas reuniões no Ministério Extraordinário para Coordenação dos Órgãos Regionais, incumbidos de estudar e debater o novo texto das referidas leis, não logrei, ao apagar das luzes, modificar a posição assumida pelo Grupo de Técnicos, a cujo encargo se achava a elaboração do novo estatuto da SPVEA.

Discordando do que se pretendia fazer e sentindo a impossibilidade e a inutilidade de qualquer esforço visando à introdução de novos conceitos e critérios na prática destinada a fazer presente o governo federal nesta área, a Secretaria de Produção, pela voz de seu titular, permitiu-se submeter à consideração do Excelentíssimo Governador do Estado seu pensamento sobre o assunto, consubstanciado nos argumentos e motivações a seguir alinhados, entregues a essa autoridade em 16 de agosto de 1966, embora resultantes de posições já anteriormente adotadas a longamente amadurecidas.

Treze anos de vigência da lei que instituiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia [...] não deixaram na região marcas apreciáveis de sua passagem [...]. A dimensão geográfica da área, suas características ecológicas, a diversidade de seus problemas e a ausência de interpenetração e dependência das economias das unidades que a integram, não

comportam e não pedem apenas modificações de superfície na legislação [...] e no seu regime operacional.

Mais do que isso, faz-se imperativa a transformação de sua forma institucional, criando-se outro organismo que, embora sucedendo-a, atenda tanto aos problemas setoriais como às implicações de natureza continental e internacional, que ora se configuram sob os mais importantes e diversificados aspectos (FILHO, 1967, p. 167).

Na visão de Ferreira Filho o Governo Federal não deveria criar a SUDAM, mas adotar uma tomada de posição que incluía alterações geopolíticas de vulto (Figura 88).

[...] poderia prescindir da própria SPVEA, em sua atual estrutura, como de sua transformação e [também] da criação de novos órgãos complementares, tais como o Conselho de Desenvolvimento da Amazônia e a Fundação de Planejamento e Estudos da Amazônia, desde que fôsse vitalizada a dinamizada a ação dos ministérios do Govêrno Federal na área, a exemplo de como vem sendo feito com o Ministério da Guerra, na sua tarefa específica de guarnecimento de nossas fronteiras setentrionais e ocidentais, e o Ministério da Agricultura, que promete presença mais ativa em tôda a região [...] o indicado não é a revisão de instrumentos e métodos já ultrapassados, porém o estabelecimento de processos mais agressivos e eficazes, para cujo êxito seria medida preliminar a divisão [...] da Amazônia Legal em duas áreas distintas:

a) Amazônia Atlântica ou Exterior, cobrindo os Estados do Pará, Mato Grosso, Maranhão e Goiás e o Território do Amapá;

b) Amazônia Ocidental ou Interior, onde se integrariam os Estados do Amazonas e Acre e os Territórios de Rondônia e Roraima (FILHO, 1967, p. 168).

A principal justificativa apresentada pelo autor para a divisão é a soberania nacional, a partir, da qual, embasa diferenciações e proposições para a ação planejadora. Sobre a Amazônia Exterior e Interior respectivamente indica que:

A primeira, já fisicamente integrada no complexo da economia brasileira, através da navegação oceânica e das estradas de rodagem, não envolve maiores problemas de segurança nacional. A segunda, implicando graves problemas de segurança nacional, em virtude de suas fronteiras com o Peru, a Bolívia, a Colômbia, a Venezuela e a Guiana Inglesa.

Predominam em ambas, para essa divisão, injunções econômicas e agentes fisiográficos perfeitamente definidos.

Por outro lado, a Amazônia Atlântica ou Exterior admite um tratamento gradual e progressivo, acompanhando, tanto quanto possível, o próprio ritmo do desenvolvimento nacional, enquanto a Amazônia Ocidental ou Interior exige maior decisão, energia e velocidade, de sorte a levar até àqueles países, a curto prazo, as fronteiras culturais e econômicas do Brasil e a promover, na medida do possível, a caracterização nacional da área, através da presença, ali, do maior número possível de gentes brasileiras (FILHO, 1967, p. 171).



Figura 88: Cosme Ferreira Filho - a Amazônia Interior ou Ocidental pede agressividade e eficácia do Estado

Fonte: (FILHO, 1967, p. 165)

À anterior menção feita pelo autor sobre a eficácia dos Ministérios da Guerra e da Agricultura na região e à defendida divisão intraregional é acrescentado que:

[...] semelhante conjunto de medidas não poderia ser conduzido por um organismo com a simples categoria de Superintendência de um Plano de Desenvolvimento, de uma Fundação ou o que fôsse, mas através da criação de um órgão com categoria de Ministério, com idêntico poder de decisão, e, por conseguinte, com a faculdade de participar do colegiado ministerial, que superintende a Administração do País (FILHO, 1967, p. 171).

Ferreira Filho denomina sua proposta como “Ministério Extraordinário da Amazônia” e apresenta o desenho institucional do órgão (Figura 89) em que se articulam as esferas do Planejamento.

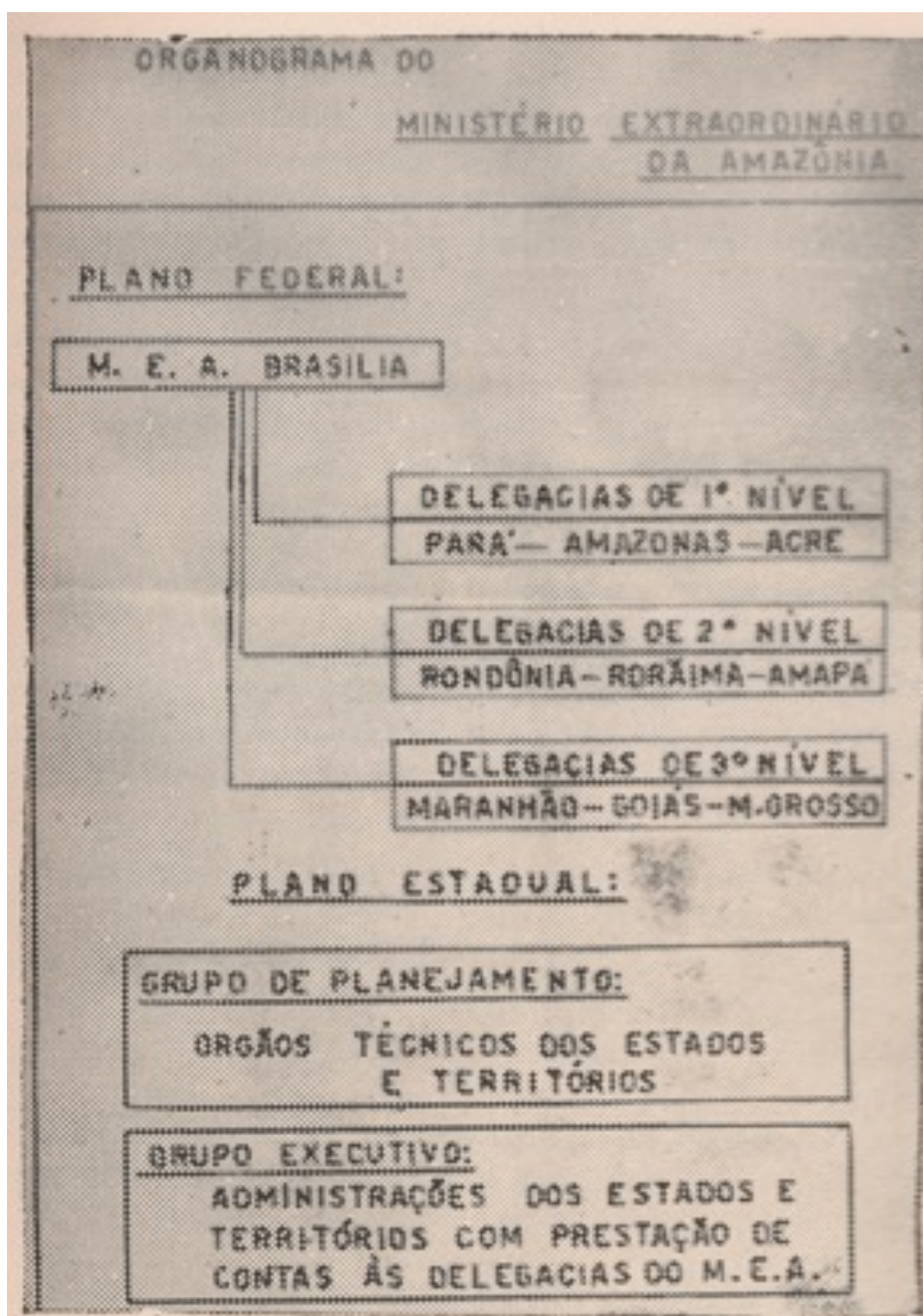


Figura 89: Em 1967 o Amazonas propõe um Ministério para a Amazônia
Fonte: (FILHO, 1967, p. 169)

Na proposta do Secretário amazonense a esfera estadual da administração ganha protagonismo.

Prevê-se [...] que as administrações estaduais teriam a responsabilidade da elaboração ainda dos planos de aplicação e de sua execução, uma vez que as mesmas, por intermédio de suas secretárias administrativas, se encontram mais capacitadas para essa operação, possuindo a vivência e o sentido real das necessidades de cada Estado ou Território (FILHO, 1967, p. 171).

É salientável também que a proposta de Ferreira Filho separava as Delegacias pretendidas para a região em níveis de hierarquia e sobre esse aspecto cabem dois destaques: 1) No primeiro nível se encontram as unidades federadas que, à época, já constituíam Estados (Pará, Amazonas e Acre), esse processo foi iniciado logo após a Proclamação da República em 1889, quando as províncias dos dois primeiros se tornaram estados da federação e concluído em 1962, quando o Acre alcançou o mesmo *status*; no segundo nível estavam os territórios (Amapá, Roraima e Rondônia) que orbitavam em torno dessas maiores economias; no terceiro nível estavam as unidades federadas cujos territórios se localizam em áreas de transição geográfica, no caso do Maranhão, também já sob a jurisdição da SUDENE, em suma o aspecto geoeconômico norteia a proposta; e 2) No organismo pensado pelo Secretário amazonense o Estado do Amazonas é colocado em pé de igualdade com vizinho Pará, esse aspecto particular advém das recorrentes menções feitas nos documentos até agora apresentados de falta de autonomia do Amazonas nas tomadas de decisão sobre o Planejamento Regional em função da sede da SPVEA se localizar em Belém.

Na contramão das aspirações do Estado do Amazonas a Lei nº 5.173, de 1966 assim indicava sobre o novo órgão de planejamento regional, a SUDAM:

Art. 9º Fica criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM - entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com sede e fôro na cidade de Belém, capital do Estado do Pará, com o objetivo principal de planejar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia.

§ 1º A SUDAM poderá instalar, onde julgar conveniente e mediante aprovação dos órgãos próprios, escritórios regionais, que a representarão.

§ 2º A SUDAM vincula-se ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, responsável pela

orientação superior da ação federal na Amazônia (BRASIL, 1966).

O centro decisório do planejamento regional amazônico permaneceu no Pará e a nova superintendência foi concebida em subordinação ao MECOR que, como já apontado, emergiu na década de 1960, enquanto núcleo de controle de um grande conjunto de órgãos⁹⁹; em panorama o arranjo do novo cenário institucional mantinha o Estado do Amazonas na mesma posição de dependência da conjuntura anterior (Figura 90).



Figura 90: “Amazônia: Legislação Desenvolvimentista” publicação do MINTER de 1969. Com a SUDAM o Pará continua sediando as decisões regionais.¹⁰⁰
Fonte: (BASA, 1969)

⁹⁹ De acordo com a perspectiva de Gustavo Soares Iorio na publicação intitulada « Cordeiro de Farias e a modernização do território brasileiro por via autoritária. A gênese do Ministério do Interior (1964-1966) ».

¹⁰⁰ É salientável o fato do mapa apresentado na Figura 91 indicar os limites da Amazônia-legal determinados pela Lei 1.806 de 1953 que criou a SPVEA.

Fica evidente que o biênio 1966- 1967 foi um momento de inflexão relevante para o processo de institucionalização do planejamento regional. Ainda que se possa fazer essa afirmação, esta inflexão não se deu na transformação completa do *modus operandi* da política nacional, regional ou estadual. Entre algumas inovações, tais como: planejamento setorizado e a criação de fundo de investimento como mecanismo indutor, se fizeram representar evidentes permanências, a exemplo dos incentivos fiscais e a prioridade dada à porção oriental da Amazônia, em função da localização da sede do novo órgão de Planejamento Regional e do poder de escolha dessa sede sobre a localização dos escritórios de representação.

Para além das transformações, o que também marcou este biênio como ponto de inflexão foi a adoção das permanências como mecanismo central da ação planejadora do Governo Federal, bem como, a reorientação das ações com foco majoritariamente direcionado à industrialização na Amazônia. A criação da SUDAM amplia este ponto, mas devido a histórica tendência de maior atuação do planejamento regional na Amazônia Atlântica, a inflexão, de fato, se torna concreta com a criação da SUFRAMA, que assume não só a Zona Franca de Manaus, como também a porção ocidental ignorada pela SUDAM.

Neste contexto, não se quer afirmar que a SUFRAMA foi o principal agente das inovações no contexto regional, mas sim, que sua institucionalização no contexto da criação da SUDAM foi determinante para que a ação planejadora levasse à uma condição inédita o desenvolvimento econômico estadual e sub-regional, qual seja, a atuação articulada entre três esferas da ação planejadora: estadual, regional e federal, com propósito de um planejamento sub-regional conformado articuladamente entre SUDAM, SUFRAMA e Governo do Amazonas apresentado a seguir.

3.3 O PLANEJAMENTO SUB-REGIONAL: SUDAM, SUFRAMA, GOVERNO DO AMAZONAS (1967-1985)

A manutenção da hierarquia institucional do planejamento na Amazônia, centralizada na SUDAM é associável ao apontamento, anteriormente destacado, de Santana (2013) sobre a inflexão representada pela ascensão dos governos militares, através da maior capacidade estatal de intervir na região; a esse apontamento se sobrepõem dois elementos: a criação da SUFRAMA e a esfera estadual de planejamento representada pelo Governo do Amazonas, o que conforma quadro de coexistência institucional.

A investigação, partindo das prioridades dadas pela pesquisa¹⁰¹, sobre esse quadro se inicia através da análise da primeira proposta apresentada pelo órgão máximo de planejamento regional, a SUDAM, através do 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (1967-1971) (Figura 91 e Figura 92) e do anterior Plano de Ação Administrativa elaborado pela SPVEA em associação a empresa canadense Montreal Organização Industrial e Econômica, S.A. – MONTOR em 1966 (Figura 91) no qual foi esboçado o que viria a ser a SUDAM.



Figura 91: Primeiro Plano da SUDAM, continuidade e inflexão
Fonte: (SUDAM, 1967)

¹⁰¹ Foram feitas marcações em vermelho na figura no intuito de evidenciar os pontos analisados.

S U M Á R I O	
Apresentação	
Introdução	
CAPÍTULO I	
POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO	
Conceituação de Desenvolvimento Regional	
Metodologia do Planejamento Regional	
Diagnóstico Sucinto da Economia Amazônica	
Diretrizes Básicas da Política de Desenvolvimento	
CAPÍTULO II	
PLANO GERAL DE AÇÃO	
Objetivos Globais de Desenvolvimento	
Quadro Geral de Investimento e Produção	
Origem dos Recursos	
CAPÍTULO III	
PROGRAMAS SETORIAIS	
Extrativismo	
Agro-Pecuária	
Indústria	
Abastecimento	
Comércio e Serviços	
Transporte	
Governo	
Energia	
Comunicações	
Recursos Naturais	
Habitação	
Saúde e Saneamento	
Educação	
Colonização e Segurança	
CAPÍTULO IV	
COMPATIBILIZAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO GLOBAL COM A SETORIAL	
1 — Comparação entre a Programação Global e a Setorial	
2 — Consolidação das Fontes de Recursos para os Programas Setoriais	
3 — Programação Básica	
ANEXO	
PLANEJAMENTO FÍSICO	
Faixas e Polos de Desenvolvimento	
População e Migração	
A Faixa de Fronteiras	
Programas Regionais	
APENDICE	
Quadros demonstrativos	

Figura 92: Sumário do Primeiro Plano da SUDAM
Fonte: autor editado de (SUDAM, 1967)

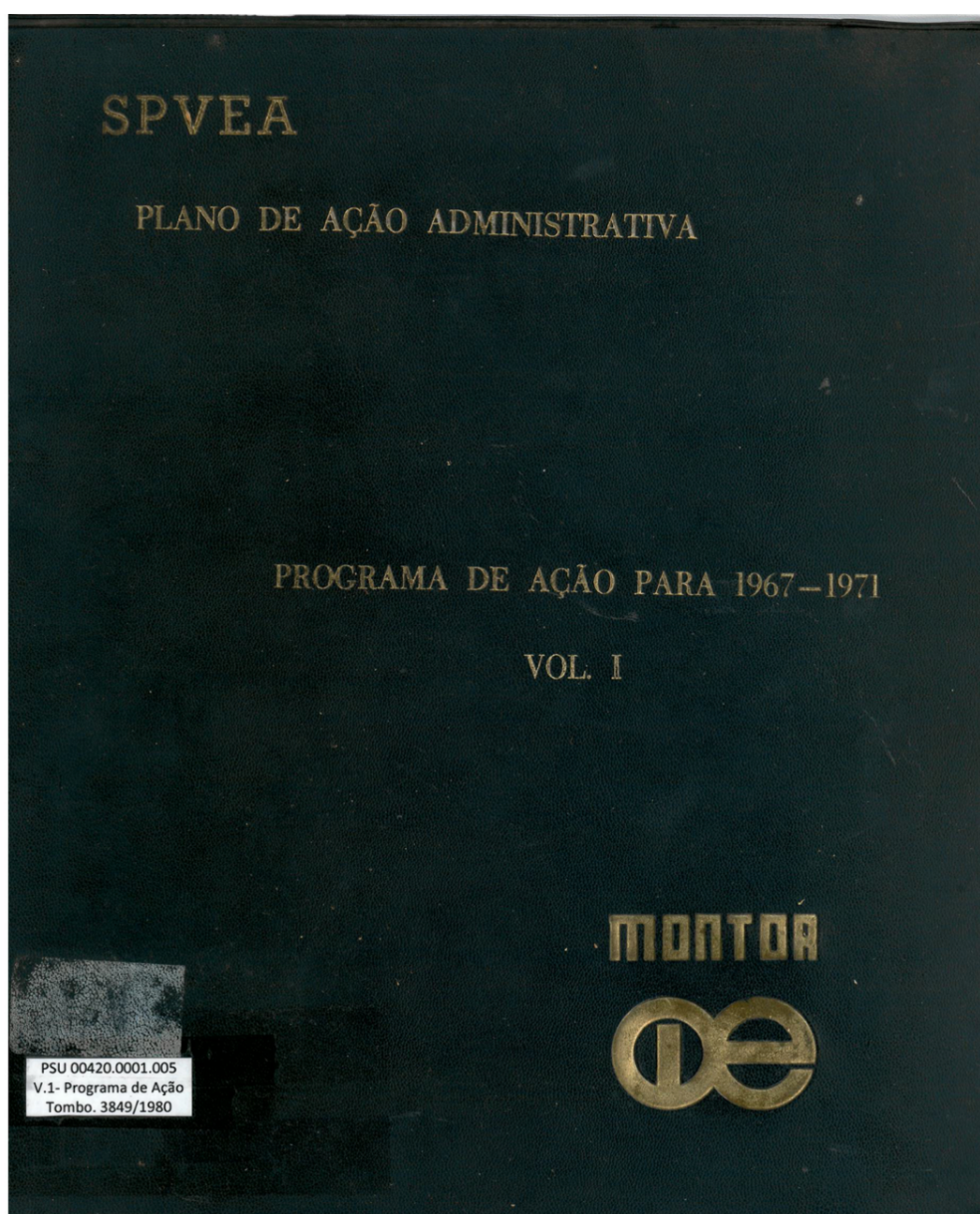


Figura 93: Origens do Primeiro plano da SUDAM
Fonte: (SPVEA, 1966)

Na defesa da especificidade a ser trazida pela SUDAM o texto da SPVEA/MONTOR apresenta a tríade maior de componentes do órgão (Figura 94) encimada pelo Conselho Deliberativo que:

[...] - A SUDAM terá como órgão de cúpula [...] destinado à formulação, ao confronto de opiniões, interesses e aspirações e ao acompanhamento da "implementação" dos alvos aprovados.

- Superintendência Executiva – Constitui o órgão de comando responsável perante o Ministro da Coordenação dos Organismos Regionais.

- Secretaria Executiva – É o órgão de apoio técnico e administrativo ao Conselho e à Superintendência, que se incumbirá de elaborar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e diligenciar a coordenação e acompanhamento de sua execução. Cabem-lhe, assim, tarefas de levantamento, pesquisa, estudo, análise, programação, revisão de programas, avaliação de projetos, e quaisquer outras inerentes ao Planejamento do desenvolvimento regional em tôdas as suas fases. (SPVEA/MONTOR, 1966, p. 8).

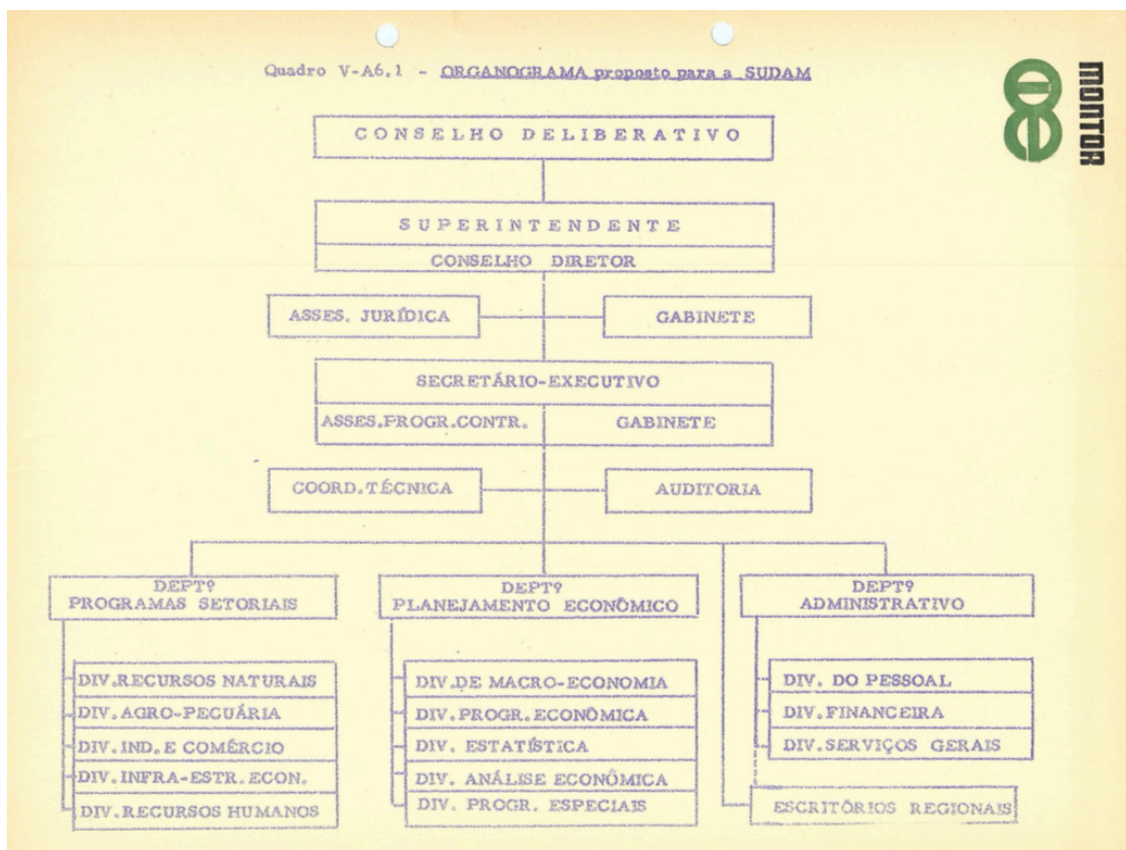


Figura 94: SUDAM - separação entre o formular e o executar.
Fonte: (SPVEA, 1966)

Exaltando os avanços organizacionais da nova instituição, o documento destaca influências oriundas de outras experiências de planejamento e a especificidade das atribuições de cada componente do novo órgão a ser criado.

Sem as atribuições executivas, mas com decisivo poder de orientação, oposição e controle, o Conselho Deliberativo não está destinado a ser um conjunto amorfo e sem vida. É de supor que, a semelhança do que se verifica em órgão semelhante na SUDENE, as questões submetidas ao seu exame possam suscitar às vezes dura controvérsia: será êste um de seus méritos – o de fazer emergir as diferenças de opinião dentro de um dispositivo apto a conciliá-las ou superá-las.

Comparando com a solução atual, observa-se que o Conselho Deliberativo do atual Plano representa concepção bem diversa da que se configura na Comissão de Planejamento, criada pela Lei nº 1806 e cujas atribuições foram definidas no Regulamento do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Decreto nº 34.132, de 9 de outubro de 1953). Não obstante a competência e dedicação de seus Membros, esta Comissão chegou a ter milhares de processos em estudo. Isto fazia, e faz, parte de sua responsabilidade regulamentar, mas é evidente a sua limitação instrumental para desincumbir-se de tarefas desse tipo, de caráter operativo, e ainda aquelas, mais altas, de natureza normativa e de orientação geral. A concepção do Plano reserva estas últimas, com exclusividade, para o Conselho e representante, neste, do Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais (SPVEA, 1966, p. 9).

A palavra final sobre os encaminhamentos a serem adotados pela SUDAM viria com expressiva influência do Poder Executivo Federal, dada a menção feita ao MECOR. As recorrentes citações trazidas nos documentos consultados, sobre a experiência da SUDENE, enquanto divisor de águas na história do Planejamento Regional brasileiro é discutida por autores em distintos períodos (COHN, 1976; OLIVEIRA, 1981; ARAÚJO, 1997; CANO, 2011; LANER e FARIA, 2019) e uma interpretação do tema, por sua abrangência, exige expressivo aprofundamento, o que não é ambição desta pesquisa, assim, ao trazer à discussão os apontamentos que colocam a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste em foco, o texto apresentado nas próximas etapas da investigação o faz no intuito de localizar a Amazônia e o Amazonas, no conjunto maior de movimentações governamentais em que se inserem as criações da SUDAM e da SUFRAMA, explorando as influências institucionais dos desdobramentos da atuação da SUDENE, sobre a perspectiva dos agentes regionais envolvidos com o Planejamento do Vale.

Conh (1976), quando trata da criação da SUDENE e do aparato institucional surgido, contemporaneamente, em meio às demandas regionais, então em curso, aponta que:

Tanto a criação do [Banco do Nordeste do Brasil] BNB como a da SUDENE coincidiram com a ocorrência de seca na região. Mas o importante a ressaltar é que ambas as instituições não se configuram como resposta a um fenômeno [seca] que até então havia sido não só considerado como único responsável pelos problemas pela região – e nesse sentido superestimado – como também deslocado e isolado do contexto econômico regional.

Ambos os órgãos têm origem em governos federais para os quais o setor industrial já se sobrepõe ao agrícola, havendo uma preocupação explícita com o desenvolvimento industrial, associada a uma maior interferência estatal na economia. É no mesmo Governo da criação do BNB que são criados a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); e a criação da SUDENE se dá no governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek [...]. Vale dizer que o desenvolvimento do Nordeste se torna necessário para a manutenção do padrão de integração do sistema político e social nacional, e não para a expansão, em termos econômicos, do sistema capitalista de produção no Brasil (COHN, 1976, p. 64).

Interpretação análoga à multiplicidade de interesses políticos que concorreram, em paralelo à questão da seca, para a criação da SUDENE e às movimentações estatais feitas no intuito de manter o padrão de integração política e social do Brasil é dada por (Laner e Faria, 2019) ao citar que:

[...] é possível compreender a presença de um órgão de planejamento na região, subordinado diretamente ao Executivo da união, como uma forma de fortalecer a presença do Estado e evitar maiores confrontos diante de uma possível ameaça separatista (LANER e FÁRIA, 2019, p. 200).

Os autores apontam ainda para os interesses das elites do polo industrial do país, nesse contexto, ao afirmarem:

[...] a única solução possível para tirar a região do atraso relativo [era] a industrialização [...]. Não obstante [a] atuação voltada à amenização das desigualdades regionais, em sentido político a [...] SUDENE representou o fortalecimento da presença do Estado [...] mas [...] também [...] a propagação da hegemonia da burguesia industrial do Centro- Sul. [...] a SUDENE buscava aumentar o poder de compra da classe trabalhadora nordestina [...]. Mas não [...] só isso: essa estratégia fomentaria a formação de um mercado interno que poderia favorecer a industrialização do Nordeste, mas uma industrialização subordinada à burguesia do Centro-Sul, para qual a região também significava um mercado interno para sua própria e mais desenvolvida indústria (LANER e FÁRIA, 2019, p. 202).

Cano (2011) reforça o caráter sistêmico das demandas econômicas apresentadas em âmbito nacional, porém mais regional, aguda e socialmente centralizadas no Nordeste, quando trata do desenvolvimento da região, entre as décadas de 1950 e 1960, associando a criação da SUDENE a contexto mais amplo.

A implantação da indústria pesada em 1956-1960, ao mesmo tempo em que consolidou nossa industrialização, ampliou as bases reprodutivas e de valorização dos capitais. No que tange à temática regional, cumpre dizer que, a partir daí, completou-se a integração do mercado nacional de mercadorias e, ao mesmo tempo, abriu-se a fase (segunda) de integração, a da migração do capital produtivo. Houve, nesse sentido, dois fatos que aceleraram sobremodo o início dessa fase.

De um lado, a acumulação ampliada do capital industrial, com larga margem de capacidade ociosa planejada, defrontou-se com a crise durante a qual as oportunidades de novos investimentos (e reinvestimentos) no próprio centro dominante estavam obstadas. Urgia, portanto, desbravar novas fronteiras para a acumulação.

De outro, e na verdade antecedendo a crise, foi sendo reivindicada por amplos segmentos da sociedade – notadamente pelas elites regionais – uma política de desenvolvimento regional que atraísse investimentos, principalmente do sul do país para a industrialização regional. Essa reivindicação foi inicialmente atendida para a região Nordeste, com a criação da Sudene [...] e, em 1967, estendida à região Amazônica, através da Sudam e da Zona Franca de Manaus (CANO, 2011, p. 164).

Por outro lado, os desdobramentos positivos desse mesmo caráter sistêmico de interesses, que balizaram a criação da SUDENE são apontados por Araújo (1997) na publicação intitulada “Herança de diferenciação e futuro de fragmentação”, ao situar a Superintendência na condição de alavanca para mudanças regionais de vulto.

No início dos anos 60 a Sudene, recém-criada, concentrou esforços e recursos federais na realização de estudos e pesquisas sobre a dotação de recursos naturais do Nordeste (em particular de recursos minerais) e na ampliação d oferta de infra-estrutura econômica (sobretudo transportes e energia elétrica). Tais investimentos tiveram importante papel para o posterior dinamismo dos investimentos nas atividades privadas, tanto no setor industrial quanto no terciário.

No global, nas décadas seguintes o Nordeste foi a região que apresentou a mais elevada taxa média de crescimento do PIB no país. Vários estudos recentes confirmam esse comportamento. De 1960 a 1988 a economia nordestina suplantou a taxa de crescimento média do país em cerca de 10%; e entre 1965 e 1985 o PIB gerado no Nordeste cresceu (média de 6,3% ao ano) mais que o do Japão no mesmo período (5,5%) ao ano) [...] dados que comparam o desempenho da economia brasileira no seu total com o de sua parte localizada no Nordeste, verifica-se nítida melhoria nos indicadores de

participação relativa dessa região na economia do país: entre 1960 e 1990 a participação no PIB aumentou de 13,2% para 17,1% (GOMES, 1991; SUDENE, 1996 apud ARAÚJO, 1997).

A visão positiva de Araújo é corroborada por Laner e Faria (2019) que apontam para o caráter mais abrangente das ações da SUDENE em comparação às experiências anteriores de intervenção estatal sobre os problemas da região Nordeste.

[...] a SUDENE deveria otimizar os recursos dispendidos no Nordeste e incentivar a permanência dos investimentos privados [...] Para tanto, o órgão coordenou o investimento massivo em uma infraestrutura econômica básica que, diferentemente da construção assistencial feita até então pelo DNOCS, objetivava consolidar um anteparo ao aumento da produtividade e mecanização agrícola, bem como dar suporte à expansão industrial na região e, com isto, tornar possível uma descentralização dos polos econômicos até então concentrados no Centro-Sul (LANER e FARIA, 2019, p. 202).

Em contraponto à perspectiva de Araújo, ratificando o olhar de Conh e em momento anterior às contribuições de Cano, Laner e Faria, Singer (1998) se debruça sobre o processo de crescimento urbano e as consequências regionais da macrocefalia metropolitana, associando tal fenômeno à condição de reflexo – também – da ação dos programas de desenvolvimento regional; apontando especificamente a região Nordeste indica que:

A tendência a superconcentração resulta do livre funcionamento do mercado que protege as microdecisões locais de suas consequências macroeconômicas. Mas, quando tais consequências se tornam econômica e politicamente insustentáveis, o Estado capitalista pode intervir e tem intervindo nos mecanismos de mercado, no sentido de descentralizar espacialmente a acumulação do capital. Não há em princípio, nenhuma razão para que os programas de desenvolvimento regional não dêem os resultados que deles se pode esperar. No Brasil, por exemplo, a macrocefalia industrial de São Paulo tem sido enfrentada mediante a transferência de recursos públicos, provenientes do Imposto de Renda, aos empresários que se proponham a investi-los nas áreas desfavorecidas, principalmente, no Nordeste. O resultado [...] foi um surto de industrialização nesta região.

É importante notar tanto o êxito como as limitações do programa. Efetivamente, conseguiu-se criar uma corrente de capitais que fluem de São Paulo para o Nordeste, utilizando o Estado o seu poder tributário para reorientar os fluxos de investimento. [...] Mas a descentralização limitou-se à criação de dois novos pólos

industriais na área – Recife e Salvador – mantendo-se o resto do Nordeste quase nas mesmas condições miseráveis de antes.

A macrocefalia foi algo diminuída, mas uma verdadeira incorporação de todo Nordeste à economia industrial não se deu nem se poderia dar. [...] não houve qualquer descentralização do poder econômico. O capital paulista foi induzido a investir no Nordeste e, conseqüentemente, o parque industrial assim criado é dominado por aquele capital. Aplicando-se às relações entre São Paulo e o Nordeste os esquemas de dependência, seria possível dizer que, até 1960, o Nordeste dependia de São Paulo em termos capitalistas-comerciais, trocando seus produtos agrícolas por bens industrializados paulistas, ao passo que com o programa de desenvolvimento regional, a dependência tornou-se capitalista-financeira. Isto significa que a mais-valia produzida no Nordeste é, em boa parte, apropriada pelo capital paulista que a redistribui como capital acumulado pelo território nacional, de acordo com os seus interesses (SINGER, 1998, p.79).

Corroborando com Singer e em perspectiva contrária àquela trazida por Araújo sobre o papel da SUDENE no processo de promoção da economia nordestina, Oliveira (1981) indica o surgimento e a atuação da superintendência enquanto fenômenos deletérios à manutenção das estruturas econômicas regionais pré-existentes e frutos de dinâmicas econômicas e políticas de envergadura nacional, capitaneadas pela região Centro-sul do país, as quais, balizavam as ações da atividade planejadora.

[...] o conflito de classes que aparece sob as roupagens de conflitos regionais ou dos "desequilíbrios regionais" chegará a uma exacerbação cujo resultado mais imediato é a intervenção "planejada" do Estado no Nordeste, ou a S U D E N E. A burguesia industrial do Centro-Sul, caminhando rapidamente para a hegemonia, não tem escolha: é preciso submeter as classes populares do Nordeste ao seu tacão, mas numa situação em que suas próprias bases, seu "populismo", começam a entrar em declínio, ela não atacará diretamente as classes populares do Nordeste, num movimento que visava evitar a confluência das forças populares em escala nacional: submeterá primeiramente sua irmã gêmea no Nordeste, a própria burguesia industrial regional. A S U D E N E é esse ataque pelos flancos [...]. A SUDENE será um mecanismo de destruição acelerada da própria economia "regional" nordestina, no contexto do movimento de integração nacional mais amplo; certamente tal integração processar-se-ia em termos menos acelerados, podendo mesmo, no limite, o Nordeste permanecer ainda por largos anos como uma "Irlanda" no Brasil. Precisamente por ser um mecanismo de aceleração da integração é que a intervenção do Estado é "planejada", pois trata-se de deslocar os esquemas de reprodução próprios da economia do Nordeste por outros que têm sua matriz noutra contexto de acumulação: o "planejamento"

é, pois, essa forma de transformação dos pressupostos da produção, essa passagem da mais-valia captada pelo Estado como imposto, e sua conversão em capital entregue à grande burguesia do Centro-Sul (OLIVEIRA, 1981, p. 113).

Destacam-se nas perspectivas trazidas pelos autores as menções específicas feitas por Cano sobre a Amazônia e o Amazonas e a constituição de polos industriais indicada por Singer, ambos fenômenos claramente associados a ação do Planejamento, oriundos de um projeto do Estado para o desenvolvimento nacional, no qual, eram estabelecidas prioridades no bojo das demandas regionais, principalmente aquelas reclamadas pelas regiões mais pobres¹⁰².

No Amazonas a capital Manaus materializa a ação planejadora e suas consequências, se convertendo em expressão maior do desenvolvimento econômico, espacialmente mononucleado, na sub-região da Amazônia Ocidental. É salientável nesse contexto regional específico que, desconsiderados os territórios ocupados por Roraima, Acre e Rondônia, o Estado do Amazonas totaliza sozinho mais de 1.500.000 km², área maior do que a soma dos nove Estados que compõem a Região Nordeste.

Compreende-se que a constituição de cenário análogo ao nordestino – de industrialização ainda que pífia, e de concentração de investimentos públicos e privados – já estava em curso no Amazonas, antes mesmo da criação da SUDAM e da SUFRAMA e de iniciado o processo de industrialização regional fomentado por esses órgãos; esse cenário é incrementado com a conversão de Manaus em polo industrial. Tal conversão se constituiu através de ações do Estado diretamente incidentes sobre a atuação das duas superintendências e tem como exemplo importante a lei n. 5374 de 7 de dezembro de 1967, que alterou vários artigos da lei n. 5.173 do ano anterior e dentre eles a composição do Conselho Deliberativo da SUDAM, a qual de acordo com o Artigo 16 passa a ser assim composto:

[...] pelo Superintendente da SUDAM, pelo Presidente do Banco da Amazônia S.A., por um representante do Estado-Maior das

¹⁰² Os apontamentos trazidos por Oliveira (1981) sobre o fenômeno de destruição – por parte das ações de planejamento – da indústria regional já existente, é retomado em etapas posteriores do texto, quando são apresentadas as contradições ocorridas entre as ações da SUDAM e da SUFRAMA e a estrutura industrial amazonense ligada aos produtos e ao mercado local.

Fôrças Armadas, um da Superintendência da Zona Franca de Manaus, um de cada Estado e Território integrante da Amazônia, um do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, um do Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário, um do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, um da Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública, um do Conselho Nacional de Pesquisas e um de cada Ministério a seguir mencionado; - Agricultura, Comunicações, Educação e Cultura, Fazenda, Minas e Energia, Planejamento, Relações Exteriores, Saúde, Indústria e Comércio, Trabalho e Previdência Social e Transportes (BRASIL, 1967).

A alteração legal coloca a SUFRAMA e Governo do Amazonas como parte integrante da cúpula decisória do Planejamento o que indica uma maior articulação entre os órgãos de planejamento no Amazonas; a ideia da articulação, principalmente em referência à participação do poder executivo estadual nas decisões sobre a ação planejadora, já era esboçada na fase anterior – da SPVEA/MONTOR – constando no “Organograma ilustrativo das Relações de Coordenação” proposto para o Programa de Ação (67-71), marcação em vermelho (Figura 95).

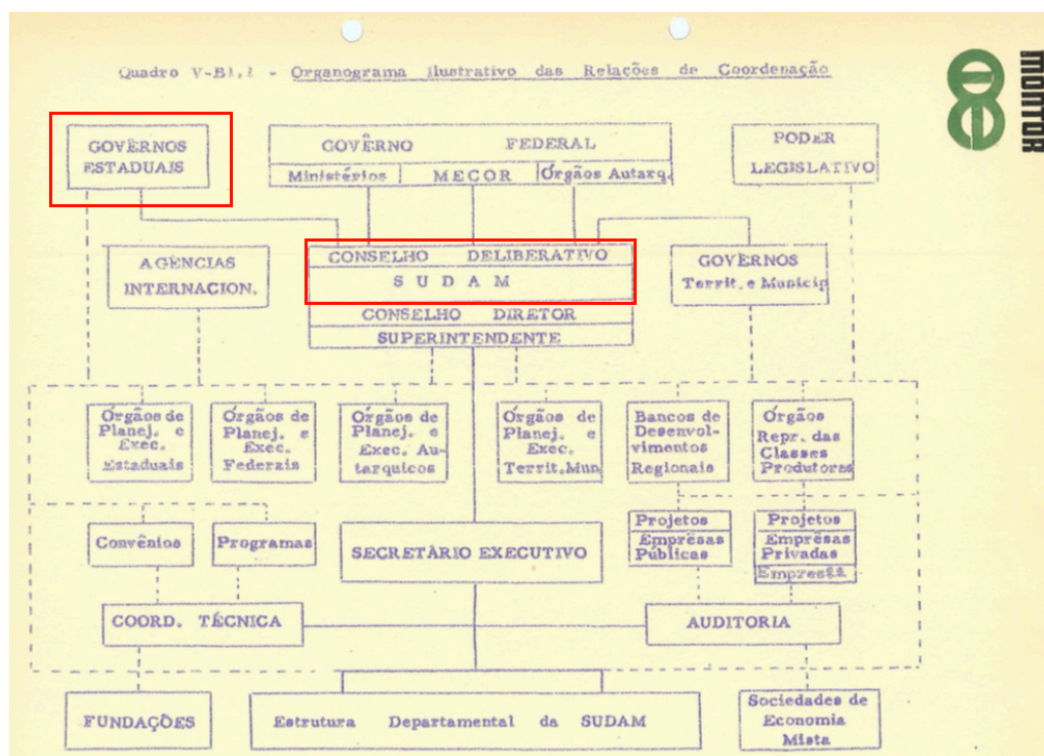


Figura 95: Governo do Amazonas compõe centro decisório da SUDAM
Fonte: (SPVEA, 1966)

Já a posição da SUFRAMA dentro desse novo contexto regional é ratificada no Decreto n. 66.882 de 1970, que dispõe sobre a competência e a organização do Ministério do Interior – MINTER. O texto oficial do decreto identifica a “Estrutura Básica” do novo ministério, dividindo os órgãos componentes entre dois grupos: Administração Direta e Indireta. Em relação ao segundo grupo o Artigo 2º elenca que:

§ 1º São vinculadas ao Ministério do Interior as seguintes entidades da administração indireta:

I - Entidades de coordenação e planejamento regional:

- a) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM;
- b) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE;
- c) Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste - SUDECO;
- d) Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL;

II - Entidades de desenvolvimento sub-regional:

- a) Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA;
- b) Superintendência do Vale do São Francisco - SUVALE;
- c) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS;

III - Entidades relacionadas com o desenvolvimento urbano e local integrado e a melhoria das condições do meio ambiente:

- a) Banco Nacional de Habitação - BNH;
- b) Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU;
- c) Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS.

IV - Entidades regionais e sub-regionais de financiamento:

- a) Banco da Amazônia S.A. - BASA;
- b) Banco do Nordeste S.A. - BNB;
- c) Banco de Roraima S.A.

V - Entidade de integração sócio-econômica ao processo de desenvolvimento:

a) Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

§ 2º Os Territórios Federais, unidades descentralizadas da Administração Federal, a nível sub-regional, com autonomia administrativa e financeira, equiparados, para os efeitos legais, às entidades da administração indireta, são vinculados ao Ministério do Interior para os fins de supervisão ministerial de que tratam o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e as demais leis e regulamentos pertinentes ao assunto (BRASIL, 1970).

A SUFRAMA é vinculada pelo texto legal a dois aspectos específicos: o desenvolvimento e o recorte espacial de uma sub-região, qual seja, a Amazônia Ocidental, porém essa parte da Amazônia, criada pelo da Decreto-Lei nº 291 de 28 de fevereiro de 1967, tem como órgão administrador a SUDAM, o texto legal nada fala sobre a SUFRAMA.

Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia e dá outras providências.

Art. 1º. [...]

§ 3º O regulamento [...] incluirá disposições a fim de assegurar para Amazônia Ocidental e para a Faixa de Fronteiras abrangida pela Região Amazônica, percentagem de recursos até limites previstos como não impeditivos da retenção dos recursos na Região, atribuindo-se à Faixa de Fronteiras parte substancial, tendo em vista:

a) que sua maior extensão é compreendida pela Amazônia Ocidental; e

b) que se reveste da mais alta prioridade o incentivo ao surgimento de atividades econômicas auto sustentadas na mesma área.

Art. 2º. No interêsse de incentivar a prestação de serviços a entidades engajadas no desenvolvimento da Amazônia, de favorecer o influxo de trabalhadores, técnicos e empresários [...] ou instituições declaradas pela SUDAM como de interêsse para o desenvolvimento da área, terão o total dos descontos efetuados [...] depositado no Banco da Amazônia S.A. [...]

§ 1º As aplicações dos depósitos [...] serão:

a) efetuadas na faixa e recursos oriundos do impôsto de renda, de projetos localizados na Faixa de Fronteiras incluída na Amazônia. [...]

§ 2º Quando esgotadas as necessidades de capitalização dos projetos [...] os depósitos previstos neste artigo poderão ser aplicados em projetos localizados em áreas da Amazônia adjacentes à Faixa de Fronteiras. [...]

§ 4º Terão precedência e a mais alta prioridade para todos os efeitos, inclusive quanto a financiamento por instituições creditícias de cujo capital o Governo Federal participe, os seguintes projetos da Faixa de Fronteiras:

a) aqueles situados em Guajará-Mirim, Brasiléia, Tabatinga, Cucusí, Clevelândia do Norte, Oiapoque, bem como nas áreas da Faixa adjacentes a estas localidades; [...]

Art. 5º. [...]

§ 2º A parte de recursos oriundos do imposto de renda de que trata o caput deste artigo, será:

a) de 50%, quando referentes a financiamento de projetos localizados na área da Amazônia não incluída na Amazônia Ocidental e na Faixa de Fronteiras;

b) de 75%, quando referentes a financiamento de projetos localizados na Amazônia Ocidental;

c) de 75% a 90%, quando referentes a financiamento de projetos localizados na Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia (BRASIL, 1967).

A ênfase do Estado é o investimento nas áreas de fronteira, o que se compatibiliza com o discurso de preocupação com a soberania nacional. Em consonância ao decreto de fevereiro de 1967, que criou a Amazônia Ocidental, é publicado em setembro do mesmo ano o Decreto nº 61.330, instituindo o Grupo de Trabalho para Integração da Amazônia – GTINAM, cujo foco se concentrava nas áreas de fronteira da Amazônia Ocidental (Figura 96).

Art. 1º. Fica instituído [...] sob a direta coordenação do Ministério de Estado do Interior com a finalidade de proceder a estudos, sugerir medidas e adotar providências, tendo em vista a definição e a execução da política do Governo Federal, no tocante à efetiva ocupação e povoamento orientado da Região Amazônica, notadamente com relação aos espaços vazios e zonas de fronteiras (BRASIL, 1967).

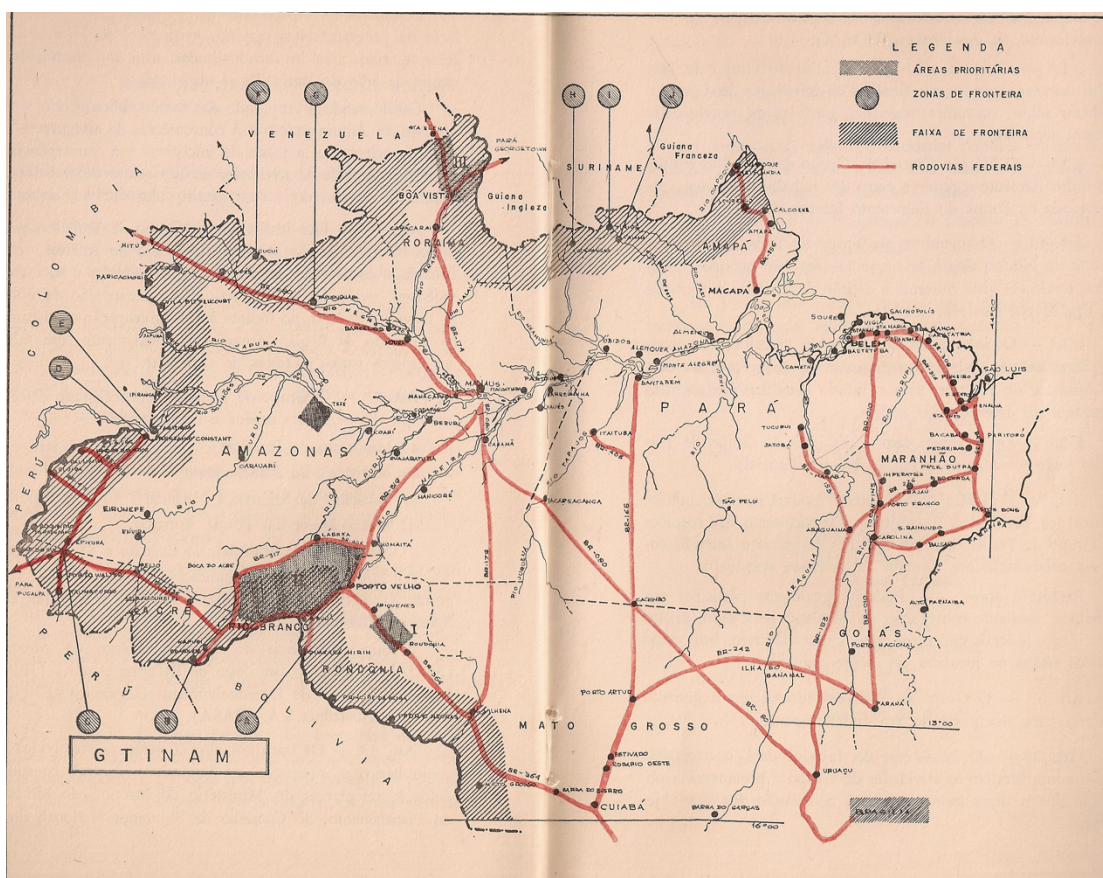


Figura 96: Amazônia Ocidental nasce para alterar o cenário da fronteira.
Fonte: (BASA, 1969, p. 326)

O elenco das áreas prioritárias indicadas no mapa anterior é encontrado no texto do Decreto nº 63.104, de 15 de agosto de 1968, que especifica sobre as ações do Governo Federal na ocupação das zonas fronteiriças e as localiza espacialmente.

Art. 1º. Ficam consideradas prioritárias, para o efeito das iniciativas a cargo da Administração Pública Federal, centralizada e descentralizada as seguintes áreas, compreendidas na Amazônia: [...]

b) Área Prioritária nº II, na região limítrofe dos Estados do Amazonas e do Acre e do Território Federal de Rondônia, abrangida pelas cidades de Pôrto Velho, Abunã, Rio Branco, Boca do Acre, Lábrea e Humaitá, tendo como centro de apoio a cidade de Pôrto Velho. [...]

d) Área Prioritária nº IV, compreendida na região Tefé-Alvarães, à margem direita do Rio Solimões, tendo como centro a cidade de Tefé (BRASIL, 1968).

O texto do Decreto nº 61.330, do ano anterior, que instituiu o GTINAM evidencia a atuação nuclear da SUDAM na condução das áreas fronteiriças ao indicar que:

Art. 2º. O Grupo de Trabalho será integrado de representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Ministério do Interior;
- b) Ministério do Planejamento;
- c) Conselho de Segurança Nacional;
- d) Estado Maior das Forças Armadas;
- e) Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
- f) Ministérios das Comunicações, da Saúde, dos Transportes, da Agricultura, das Minas e Energia, da Fazenda e das Relações Exteriores;
- g) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e Banco da Amazônia S.A. (BASA).

Art. 3º. Os trabalhos do GT serão desenvolvidos com apoio básico e integração em um núcleo central, constituídos pelos representantes do Ministério do Interior, do Ministério do Planejamento, do Conselho de Segurança Nacional, do Estado-Maior das Forças Armadas e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (BRASIL, 1967).

Nota-se que esse conjunto de agentes não inclui a SUFRAMA; a mudança ocorre com o Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968 que:

Estende benefícios do Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a áreas da Amazônia Ocidental e dá outras providências. [...]

Art. 1º Ficam estendidos às áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental favores fiscais concedidos pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 e seu regulamento, aos bens e mercadorias recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados na Zona Franca de Manaus, para utilização e consumo interno naquelas áreas.

§ 1º A Amazônia Ocidental é constituída pela área abrangida pelos Estados do Amazonas e Acre e os Territórios Federais de Rondônia e Roraima, consoante o estabelecido no § 4º do art. 1º do Decreto-Lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967. [...]

Art. 2º As isenções fiscais previstas neste Decreto-Lei aplicar-se-ão aos bens de produção e de consumo e aos gêneros de primeira necessidade, de origem estrangeira, a seguir enumerados:

I - motores marítimos de centro e de popa, seus acessórios e pertences, bem como outros utensílios empregados na atividade pesqueira, exceto explosivos e produtos utilizados em sua fabricação;

II - máquinas, implementos e insumos utilizados na agricultura, na pecuária e nas atividades afins;

III - máquinas para construção rodoviária;

IV - máquinas, motores e acessórios para instalação industrial;

V - materiais de construção;

VI - produtos alimentares; e

VII - medicamentos. [...]

Art. 4º A Alfândega de Manaus, em colaboração com a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), manterá estatística atualizada sobre as entradas e saídas das mercadorias nacionais e estrangeiras, na referida Zona Franca, e exercerão, conjuntamente com o Departamento de Rendas Internas o controle e a fiscalização da destinação dos bens abrangidos pelas franquias deste Decreto-Lei.

Art. 5º A SUFRAMA, em convênio com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE - que poderá contar com a participação do Estado do Amazonas, adotará sistema eficaz e atualizado para avaliação dos resultados do funcionamento da Zona Franca de Manaus, com vistas ao desenvolvimento auto-sustentável da Amazônia Ocidental (BRASIL, 1968).

Diferentemente do texto legal anterior, no qual não há menção ao órgão sediado no Amazonas, o teor do novo documento alavanca a Zona Franca de Manaus e a SUFRAMA à condição de expressivo protagonismo no conjunto das ações que pautam o planejamento da Sub-região da Amazônia Ocidental, mas na condição de órgão gerenciamento limitado, sem poder decisório.

A análise dos documentos permite apontar também a sobreposição existente entre as atuações da SUDAM e da SUFRAMA nas áreas interioranas e fronteiriças do ocidente amazônico, essa sobreposição se caracteriza mais evidenciada em função da importância institucional da primeira na condução do desenvolvimento das fronteiras, e da extensão dos benefícios fiscais da segunda à toda Amazônia Ocidental.

Em paralelo à vigência do PQD (67-71) a SUDAM elaborou em 1968 o I Plano Diretor (Figura 97, Figura 98 e Figura 99) estabelecido para o triênio 1968/1970, tal iniciativa foi indicada na perspectiva de Mahar (1978).

[...] fundamentalmente um apelo à ação federal imediata na Amazônia através de um expressivo aumento dos gastos em investimento público e de correção das distorções decorrentes das anteriores políticas regionais. Entretanto, talvez por seu caráter de novidade e de crítica, o plano jamais foi oficialmente sancionado. Em resultado, os esforços de desenvolvimento na Amazônia entre 1967 e 1970 ficaram em grande parte a cargo do setor privado, e o aumento do investimento federal direto pleiteado no Plano só se materializou em começos da década de 1970 (MAHAR, 1978, p. 30).



Figura 97: Capa do 1º Plano Diretor da SUDAM 1968/1970, vol. 1.
Fonte: (SUDAM, 1968, p. 1, v. 1)



Figura 98: Vol. 2, o reconhecimento espacial das diferenças intra-regionais.
 Fonte: (SUDAM, 1968, p. 1, v. 2)



Figura 99: Capa 1º Plano Diretor SUDAM, vol. 3.
 Fonte: (SUDAM, 1968, p. 1, v. 3)

As afirmações do autor sobre o caráter de urgência das propostas trazidas pela SUDAM e o fato do referido Plano ser contemporâneo, tanto ao PQD (67-71), quanto à reformulação da ZFM, conduziram à análise do documento no intuito de identificar os elementos eleitos, enquanto distorções decorrentes de políticas anteriormente estabelecidas na região, e o tratamento dado ao Estado do Amazonas na condição de componente desse cenário regional. No Volume III o Plano Diretor é assim apresentado:

O I Plano Diretor deve, portanto, ser entendido como um instrumento de implantação dos sistemas criados pelo complexo legal que deu à SUDAM a função eminente de coordenação de tôdas as agências federais na área (SUDAM, 1968, p. 1, v. 3).

O documento reconhece as grandes diferenças intraregionais.

Em seus traços principais podemos [...] tentar reduzir as preocupações básicas do I Plano Diretor nos seguintes propósitos:

A) – Uma revisão do conceito global da Amazônia, levando em conta os seus principais característicos econômicos e sociais, como eles se apresentam uniformemente em tôda Região mas, também, segundo as distinções constatadas entre os diversos espaços que compõem a Amazônia, entre os diferentes setores da sua economia, e segundo a distribuição regional da renda social;

B) – A identificação preliminar dos pontos de estrangulamento do sistema econômico regional, por motivos de ordem estrutural ou conjuntural, capazes de ameaçar ou mesmo anular a eficiência do sistema como um todo ou dos seus diversos setores, ou também a criação de disparidades internas na Região que compensassem desvantajosamente os efeitos benéficos da política econômico-social até então seguido;

C) – O estabelecimento, em consequência dos resultados colhidos na análise realizada segundo as alíneas anteriores, de política diferenciada, não apenas de ponto de vista setorial ou espacial, consoante as grandes divisões do sistema econômico-social da Região, mas também de acôrdo com a natureza e o grau do seu processo de real ocupação e desenvolvimento, de maneira a decompor o grande Programa em outros tantos programas definidos pela natureza de suas finalidades e de seus campos de aplicação;

D) – Assegurar, não obstante mas precisamente através da preocupação analítica das alíneas A e B e de suas projeções na alínea C, a realização de uma grande síntese orientadora da ação do Governo Federal na Amazônia, de modo a garantir, por

um lado, a interação intra-regional, consolidando ou criando as solidariedades internas da região, e por outro lado, a sua integração com o resto do país, através da ligação física e da complementaridade da atividade econômica.

Uma das preocupações essenciais dentro da ótica adotada pelo I Plano Diretor é portanto a de localizar e corrigir as possíveis distorções inter-setoriais verificadas dentro da economia amazônica [...]. Essa diversificação, entretanto, não terá ensejo de se realizar na prática se não levar em conta o fato de que as diversas unidades político-administrativas que compõem a Amazônia Legal apresentam características divergentes bastantes acentuadas [...]. Dessa maneira, muitas vezes um programa setorial deverá se confundir no espaço com o programa sub-regional (SUDAM, 1968, p. 4, v. 3).

A menção feita no texto em destaque às características específicas de cada Estado ou Território da Região foi percebida nas indicações apresentadas para os “Subprogramas de Integração” e “Subprograma da Conjuntura”. Nos primeiros é apresentada a “Situação Atual” da Amazônia.

[...] Com o advento da política de incentivos fiscais e abertura das grandes rodovias (Belém-Brasília, Brasília-Acre), a economia regional vem recebendo novos estímulos, dando margem à instalação de indústrias voltadas para o mercado regional, nacional e internacional.

[...]

A estrada Brasília-Acre deu ensejo para que certas áreas do Território de Rondônia e Estado do Acre se interligassem diretamente com o Centro-Oeste e Sul do País, eliminando os centros intermediários (Belém e Manaus).

Finalmente, a rodovia Belém-Brasília deu origem a um intenso processo de comercialização por via interna, substituindo em grande parte o comércio de cabotagem.

Uma vez diagnosticados os problemas de integração e articulação, constatamos e comprovamos o início de modificações no sistema de relações da Região para com o resto do Brasil. Pergunta-se: é desejável este novo processo de integração que começa a se esboçar no seio da economia regional? Tudo indica que, apesar de ter melhorado o sistema de relações de troca, o modelo de integração não terá a força necessária para modificar o caráter de economia dependente e reflexa, e nem atenuará as disparidades regionais, salvo se adotar uma política consciente e coerente com esse propósito (SUDAM, 1968, p. 23, v. 3).

A passagem do documento traz vários indícios relevantes e associáveis ao Estado do Amazonas. Através do Plano Diretor, a SUDAM apresenta a Amazônia, já transformada pelas rodovias, em seus extremos geográficos leste (o Pará) e sudoeste (Rondônia e Acre); por outro lado a menção feita ao Amazonas indica justamente a perda de influência da capital enquanto intermediadora de fluxos econômicos e, por consequência, a diminuição da importância de todo o território estadual. Esse movimento ocorre em meio a não construção de rodovia ligando o Amazonas aos dois troncos rodoviários principais citados.

A Amazônia Ocidental é citada várias vezes no “Subprograma da Conjuntura” que se destinava a responder emergencialmente a várias questões; chamou atenção a única passagem apresentada pela SUDAM sobre o Amazonas, a qual, indica outro modo de transporte a ser adotado na sub-região a curto e longo prazo e o reforço de concentração dos investimentos federais em Manaus.

[...] uma das grandes deficiências atualmente constatadas na [...] infra-estrutura, é a precariedade da navegação interior e de cabotagem. Daí porque se propõe, entre outras coisas, seja autorizada, em caráter excepcional a importação de embarcações destinadas à frota regional, construídas no Exterior, de preferência nos países com os quais o Brasil tem saldos na sua balança de pagamentos.

Note-se que esta sugestão tem em nossa proposta uma dimensão real e nitidamente conjuntural. A longo prazo o anteprojeto vai estabelecer uma outra providência, que é a recomendação para estudo de viabilidade da instalação de um estaleiro para construção de navios fluviais destinados à navegação na bacia do Amazonas – estaleiro que poderá servir não apenas ao Brasil mas aos demais países amazônicos. Daí porque sugerimos desde logo a sua provável localização em Manaus, por ser ponto geograficamente mais central e próximo de todos esses países, além de poder contar com os benefícios da Zona Franca para importação do equipamento que se tornar indispensável (SUDAM, 1968, p. 38, v. 3).

A importância da Zona Franca é reforçada ainda quando da apresentação do diagnóstico regional no Volume II do Plano, no qual, são indicadas as “Tendências Espaciais da Economia Amazônica”.

[...] O grosso da formação de capital tem se realizado predominantemente no Estado do Pará – projetos industriais e

agro-pecuários – e ao norte de Mato Grosso e Goiás – projetos pecuários –, em função, essencialmente, de existência de economias externas, das potencialidades da demanda e da boa disponibilidade de recursos produtivos.

A curto prazo, não são otimistas as perspectivas de uma modificação radical na orientação espacial básica do processo de formação de capital. A expansão espontânea da economia dar-se-á especialmente de maneira desequilibrada.

Isso posto, tornou-se premente a formulação de instrumentos de política do desenvolvimento capazes de modificar substancialmente a orientação espacial dos empreendimentos. Nêsse sentido, em tese, espera-se que a nova esquematização de propriedades estabelecidas pela SUDAM, dando o máximo de prioridades aos empreendimentos que se destinarem às áreas menos favorecidas e o funcionamento da Zona Franca sejam instrumentos fundamentais a uma diminuição das disparidades regionais de crescimento (SUDAM, 1968, p. 108, v. 2).

O cenário pessimista indicado no texto do Plano é ratificado por Mahar (1978) ao apontar sobre as urgências de áreas específicas da Amazônia que justificavam o conjunto de propostas apresentadas pela SUDAM no Plano de 1968.

Seu principal argumento era o que o nível das despesas de investimento federal na Amazônia estava-se tornando inteiramente incompatível com as necessidades regionais. O investimento privado na região, induzido pelos incentivos fiscais, não podia substituir esse investimento autônomo e, de fato, poderia ser restringido no futuro pela falta de formação de uma infra-estrutura básica (MAHAR, 1978, p. 28).

Já a instrumentalização da Zona Franca enquanto vetor de diminuição das assimetrias internas regionais é respaldada pela condição da SUFRAMA dentro do arranjo institucional proposto pelo “Anteprojeto-de-Lei”, no qual, se baseava o Plano Diretor e que segundo o Art. 6º seria:

[...] promovido pela ação direta do setor público e através de instrumentos de orientação do setor privado na Região Amazônica.

§ 1º - São agentes institucionais principais do I Plano Diretor:

I – A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) que o coordenará;

II – O Banco da Amazônia S.A. (BASA);

III – A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA);

IV – A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) nas áreas coincidentes de aplicação dos incentivos fiscais;

V – As demais agências de administração centralizada e descentralizada atuantes na Região;

VI – Os organismos locais que se articularem com a SUDAM [...] (SUDAM, 1968, p. 108, v. 1).

O PQD (67-71) indicou a importância do âmbito estadual de governo nas tomadas de decisões, enquanto componente do Conselho Deliberativo da SUDAM, a esse protagonismo se juntou o reforço da importância dada à SUFRAMA pelas alterações feitas na legislação voltada ao desenvolvimento regional e a ênfase dada à Superintendência pelo I Plano Diretor (1968/1970). O detectar dessa situação específica estimulou a análise sobre a articulação institucional desenvolvida entre os três órgãos de planejamento atuantes no Estado do Amazonas: SUDAM, SUFRAMA e Governo local.

O documento intitulado “Relatório de avaliação do plano de governo 1971-1974” (Figura 100) analisa às ações da administração estadual, enfatizando a importância e a imbricação do conteúdo apresentado aos âmbitos mais amplos da atividade planejadora.

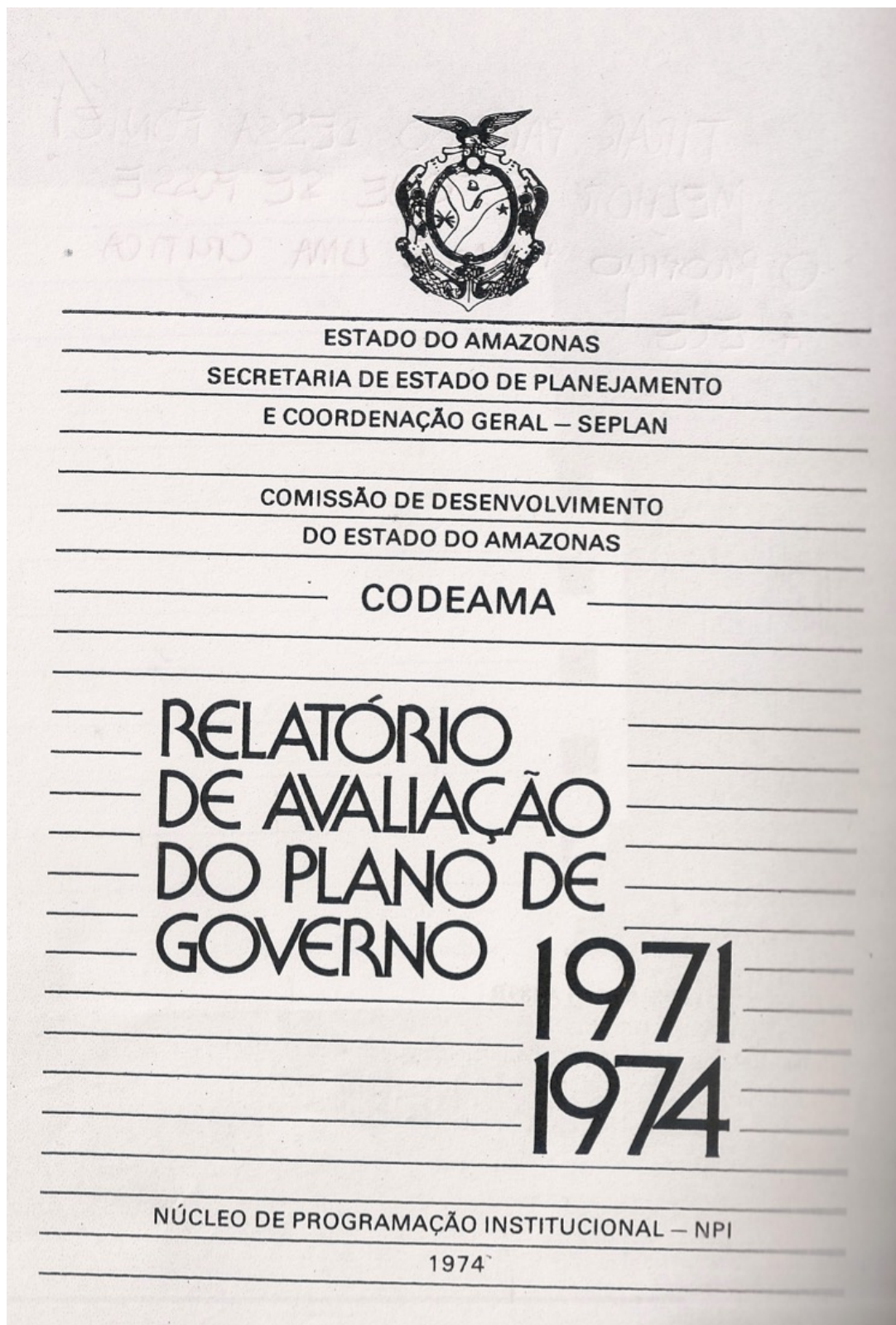


Figura 100: Amazonas, o planejamento em processo de institucionalização
Fonte: (AMAZONAS, 1974).

Esta publicação pretende cumprir etapa integrante do processo de planejamento global, sem a qual este último vê seu dinamismo interrompido.

Pretende, ainda, desempenhar um papel estratégico no processo de implantação do Sistema Estadual de Planejamento, na mobilização de equipes auxiliares: departamentos normativos da Secretaria de Estado, pesquisa, orçamento, estatística [...] com vistas à obtenção de um documento que, ao mesmo tempo, indique o grau de execução do Plano, obtido pelo confronto entre as previsões e as execuções, e forneça elementos para a elaboração do programa de trabalho dos componentes do Sistema de Planejamento.

Pretende, também, suprir as deficiências dos dados numéricos pela informação qualitativa que se adicionará às análises, graças à participação de elementos ligados aos diversos setores administrativos do Estado (AMAZONAS, 1974, p. 21).

O fragmento indica o sistema de planejamento do Estado em fase de implantação e demonstra também, que já estava em curso, a articulação entre setores da administração estadual. Além do movimento de institucionalização do planejamento no Amazonas, a investigação ao conteúdo do documento, referente ao setor da indústria na economia amazonense revelou quadro local, surgido em função da inserção e das ações das duas superintendências, SUDAM e SUFRAMA.

Com a criação da Zona Franca, e a implantação da sua administração, houve modificação da renda, em favor do setor terciário, principalmente no comércio. Junto com a Zona Franca, aturaram sobre as empresas industriais os incentivos fiscais oferecidos a administradores pelo Governo Estadual.

Dos 29 projetos industriais aprovados pela SUDAM, visando à instalação de novas unidades de produção, ampliação e modernização de empresas já existentes, não há um predomínio de matérias-primas originárias do Amazonas; implica isto em que o setor agrícola extrativista, industrial tradicional e o meio rural, não receberão com intensidade os efeitos dinamizadores dessa industrialização, porque os benefícios se evidenciarão sob a forma de emprego e repercussões sobre o setor terciário nos centros urbanos e também em Manaus.

É de se esperar que taxa de crescimento de ocupação na indústria tenha permanecido a mesma. Com o aparecimento de novas unidades de produção, houve pressão sobre o mercado de trabalho no sentido de dinamizá-lo, mas a modernização de empresas já existentes e das novas indústrias tenderá para a tecnologia poupadora de mão-de-obra (AMAZONAS, 1974. p. 105).

O Governo do Estado participa da estratégia dos incentivos fiscais, mas chama a atenção para a limitação do alcance desse expediente sobre a estrutura produtiva já existente no Amazonas. Ao apresentar a classificação dos estabelecimentos industriais no Estado, o Relatório fornece indício sobre qual segmento contava com a atuação conjunta dos órgãos de planejamento.

c) Grupo III – Indústrias modernas, que compreendem os estabelecimentos de maior fonte, bem como aqueles recentemente implantados ou em implantação, pelos incentivos fiscais e financeiros do Governo Federal (SUDAM, BASA e SUFRAMA) e do Governo Estadual (CODEAMA) (AMAZONAS, 1974, p. 106)¹⁰³.

A argumentação do Governo estadual a respeito do não alcance dos incentivos oriundos dos dois órgãos federais – as Superintendências – sobre os setores industriais, não componentes do grupo supracitado, é reforçada quando da análise sobre os recursos financeiros disponibilizados às indústrias de pequeno e médio porte durante o período 1971-1974 (Tabela 13). Descrevendo os movimentos acordados entre as três esferas do planejamento (federal, regional e estadual) o relatório elucida que:

[...] em 1973, procurando integrar-se ao programa do Ministério de Planejamento, em execução no Brasil para pequenas e médias empresas, a CODEAMA firmou convênio com o Centro Brasileiro de Assistência Empresarial – CEBRAE, passando a ser assistida financeiramente pelo mesmo. Ao mesmo tempo, foi firmado convênio com a SUFRAMA para obtenção de recursos visando à idêntica finalidade.

Os recursos do CEBRAE, no ano de 1973, em muito contribuíram para que o Governo do Estado reduzisse sua participação financeira no exercício [...]. No exercício de 1974 [...] já foi atingido quase 60% da previsão [...]. Nesse ano os convênios foram renovados e a eles adicionou-se o da SUDAM; deve-se observar, entretanto, que até o encerramento do mês de agosto, nem a SUFRAMA nem a SUDAM liberaram qualquer parcela [...] (AMAZONAS, 1974, p. 117).

Tabela 13: SUDAM e SUFRAMA: incentivos só chegam às grandes indústrias

¹⁰³ Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas – CODEAMA.

QUADRO Nº B.15
ASSISTÊNCIA À PEQUENA E À MÉDIA EMPRESA
ESQUEMA DE FINANCIAMENTO POR FONTE DE RECURSOS

VALORES EM Cr\$ 1.000,00

DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO (1)					EXECUÇÃO (2)					RELAÇÃO L=J/Ex100
	1971 (A)	1972 (B)	1973 (C)	1974 (D)	TOTAL (E)	1971 (F)	1972 (G)	1973 (H)	1974 (I)	TOTAL (J)*	
Orçamento do Estado	—	400	520	800	1.720	—	754	72	551	1.377	80,1
SUDAM	250	250	250	300	1.050	—	—	—	—	—	—
SUFRAMA	150	250	250	300	950	—	—	224	—	224	23,6
Sem cobertura Orçamentária	350	—	—	—	350	—	—	—	—	—	—
CEBRAE	—	—	—	—	—	—	—	655	264	919	—
TOTAL	750	900	1.020	1.400	4.070	—	754	951	815	2.520	61,9

FONTE:- (1) Plano de Governo 1971/1974
(2) CODEAMA/NAI
(* Até agosto)

Fonte: (AMAZONAS, 1974, p. 117)

Em paralelo aos desalinhamentos apresentados entre expectativas locais e ações dos órgãos federais, o governo amazonense apresentou movimentações em prol de uma maior articulação entre agentes da ação planejadora, através de instrumento financeiro, pois no período contemporâneo ao Relatório 1971-1974 é destacado que “o Estado do Amazonas baixou [...] um ato relativo aos Incentivos Fiscais, a Lei nº 1.115, de abril de 1974, que criou o Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico (FUNEDE)” (D’ALMEIDA, 1981. 98).

As situações apresentadas pelo documento do governo amazonense se desenvolveram na transição entre o PQD (67-71) e a entrada em vigência da segunda proposta de desenvolvimento regional apresentada pela SUDAM, o Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA (1972-1974) (Figura 101); em função dessa mudança buscou-se investigar sobre as prioridades dadas pelo órgão, através do novo plano, ao incremento industrial na região.



Figura 101: I PDA (1972-1974) - destaque para indústria amazonense (SUDAM, 1971):

O texto do documento enfatiza a existência da SUFRAMA, colocando a Superintendência como um Programa Especial em curso no Amazonas, reforça a articulação entre os dois órgãos federais e corrobora as afirmações do governo amazonense sobre os tipos de indústria priorizados pelos incentivos governamentais, cuja materialidade se percebe na transformação urbana ocorrida na cidade de Manaus, para sediar as indústrias da Zona Franca (Figura 102).



Figura 102: Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus em construção - 1971
 Fonte: (LIMA, [197?])

A Zona Franca de Manaus, trouxe para a Amazônia Ocidental, o reforço de que necessitava seu núcleo principal. A área não vinha sendo contemplada em grau desejável, pelos projetos da iniciativa privada. Até 1968 o Amazonas contou com apenas 11 dos 81 projetos industriais aprovados pela SUDAM (14%), representando 16% dos recursos liberados para o setor. Em maio de 1971, essa relação passou para 22% (23 dos 50 projetos de implantação industrial aprovados), correspondente a 32% dos investimentos provenientes dos incentivos fiscais aplicados no setor em questão.

Reconhecendo a importância deste instrumento para a área, pouco dotada de vantagens locais, o Governo Federal concedeu a exclusividade do mecanismo para a Amazônia Ocidental [...]

O projeto do Distrito Industrial foi iniciado em 1968, prosseguindo gradativamente em função da demanda, estando sua implantação definitiva prevista para 1975.

As obras de retificação [...] drenagens e dragagem [...] construção do sistema de esgoto [...] estão sendo executadas [...] devendo ser implantados 10 km de rede de Saneamento Básico.

O sistema viário, numa extensão de 15km [com] conclusão prevista para 1973 [...]. O complexo infraestrutural, quando completamente implantado, deverá ocupar uma área de 1.700 hectares (SUDAM, 1971, p. 106).

Investigando as estratégias setoriais constantes no Plano foram observados pontos importantes sobre o Setor Industrial, quais sejam: o incremento de recursos oriundos dos incentivos fiscais convertidos em projetos destinados à indústria e a posição do Amazonas dentro desse conjunto de investimentos, quando da comparação com as unidades federadas elencadas no Plano.

O setor industrial [...] no tocante à política de incentivos fiscais (deduções tributárias), vem respondendo favoravelmente às do Governo Federal, tendo sido beneficiado com 151 projetos que representam 36% do todos os projetos aprovados pela SUDAM até junho de 1971, e contribuirá com 29.450 novos empregos diretos, consequentes de um investimento igual a Cr\$ 1.461.344.903,00, assim distribuídos:

Recursos próprios	Cr\$ 356.021.779
Outros	Cr\$ 120.197.861
Reinversão	Cr\$ 8.882.318
Incentivos Fiscais	Cr\$ 976.242.945

Esses projetos e investimentos, estão alocados espacialmente da seguinte forma: Cr\$ 1,00

Unidades Federadas	Projetos	Investimentos
Acre	1	10.060.304
Amapá	4	79.810.592
Amazonas	33	452.372.323
Goiás	7	36.023.716
Maranhão	23	145.991.163
Mato Grosso	5	44.159.393
Pará	73	670.339.350
Rondônia	5	22.588.062

(SUDAM, 1971, p. 33).

O Amazonas concentra aproximados 30% do total de investimentos e dos sete projetos voltados ao setor industrial detalhados no Plano, quatro são sediados no Estado, a citar:

Indústria Química de Manaus S/A – SPUMA [...] investimento [...] Cr\$ 39.391.249,00 [...] Companhia Industrial Amazonense [...]

Cr\$ 37.681.100,00 [...] Companhia Siderúrgica da Amazônia – SIDERAMA [...] Cr\$ 118.187.883,00 [...] Estaleiros da Amazônia S/A – Estanave [...] Cr\$ 7.014.022,00 (SUDAM, 1971, p. 38).

Juntos os investimentos feitos nos referidos projetos somam Cr\$ 202.274.254,00 ou 45% do total destinado à indústria no Amazonas. É destacável que os projetos se caracterizam pelo caráter tecnológico, descolado dos tipos de indústrias tradicionais existentes no Amazonas e indicados no relatório apresentado pelo Governo do Estado como não beneficiados pela dinamização industrial.

O direcionamento dos incentivos, que efetivamente chegaram a tipos específicos de indústrias e os movimentos institucionais concretos, feitos no sentido de consolidar esses segmentos industriais é respaldado pelos documentos investigados, tanto na razão que o justifica, razão esta representada pela necessidade de polarização do desenvolvimento explicitada no PQD (67-71), quanto nas ações que o concretiza, a exemplo da construção do Distrito Industrial.

Apesar das críticas feitas sobre o descolamento regional da nova indústria, em 1974, o governo amazonense estabeleceu articulação com a SUFRAMA, através de outros órgãos estaduais para efetivar o parque fabril.

[...] A atividade desenvolveu-se sob a forma de entendimentos e acordos em níveis de escalões superiores da administração, resultando em diversos convênios com vistas a implantação do Distrito Industrial. Dentro dessa perspectiva foi, em 1973, firmado o acordo entre CODEAMA e SUFRAMA para a prestação de serviços técnicos. A partir desse ano, foram realizadas 53 [...] análises de projetos, sendo 39 implantações e 14 ampliações. Objeto de convênio, firmado entre a Superintendência da ZONA FRANCA e o DERAM, foram realizadas as vias de circulação do Distrito Industrial, já praticamente concluídas (AMAZONAS, 1974, p. 125).

Na década 1970 se iniciou mais efetivamente no Amazonas o movimento de concentração mononucleada de inversões federais, inclusive, esse processo teve destaque no texto do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979) (Figura 103) que, quando trata da “Ocupação Produtiva da Amazônia e do Centro-oeste”, elenca quatro campos de atuação do governo, dentre os quais, a “Conclusão do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus e execução de seu Distrito Agropecuário” (BRASIL, 1974, p. 68).

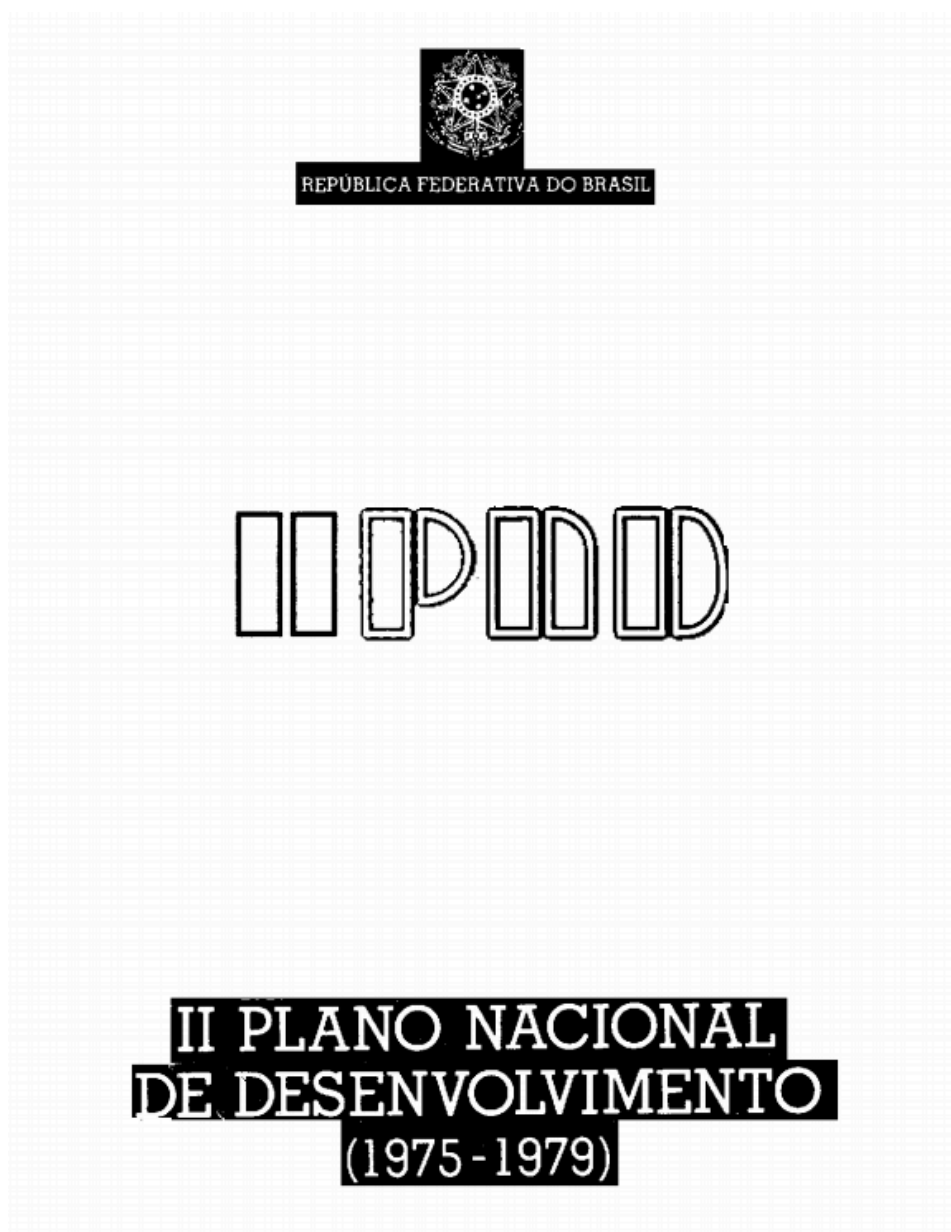


Figura 103: Distrito Industrial de Manaus, meta do Governo Federal para o Amazonas
Fonte: (BRASIL, 1974)

O texto do Plano de âmbito nacional apresenta o objetivo específico a ser alcançado no Amazonas em meio a outros três a serem fomentados na Amazônia, mas, majoritariamente, fora do território amazonense, com destaque para o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZONIA) e o Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental (Figura 104); é salientável que na parte oriental da região se localizam as propostas espacialmente desconcentradas e em todo território amazonense só

há uma indicação do POLAMAZÔNIA, correspondente à zona onde se situa a cidade de Tefé (marcação em vermelho no mapa a seguir).

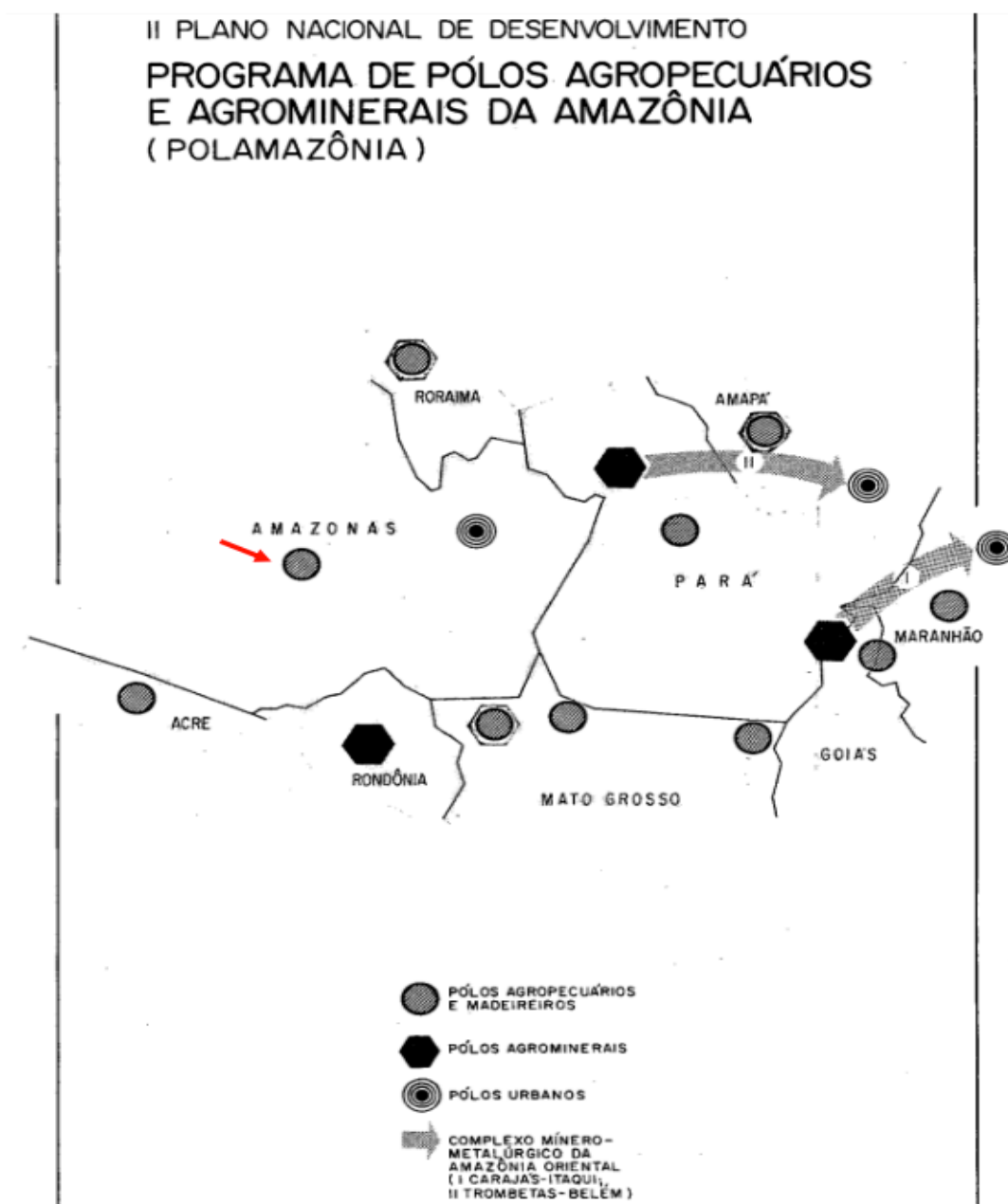


Figura 104: Polamazônia, mais diverso espacialmente nas franjas da Região.
Fonte: (BRASIL, 1974, p. 50)

A prioridade dada pelo âmbito federal à industrialização concentrada em Manaus se reflete nas contribuições trazidas por Salazar (2006) quando apresenta a “Emergência do Setor Industrial no Amazonas”, detalhando o quantitativo de

projetos aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa – CAS (Tabela 14).

Tabela 14: Entre 1967 e 1977; a SUFRAMA enfatiza projetos plenos.

Anos	Projetos Aprovados	Anos	Projetos Aprovados
1968	3	1985	87
1969	22	1986	60
1970	16	1987	102
1971	11	1988	109
1972	23	1989	119
1973	16	1990	99
1974	25	1991	25
1975	14	1992	72
1976	28	1993	80
1977	25	1994	43
1978	80	1995	62
1979	32	1996	24
1980	59	1997	52
1981	25	1998	61
1982	28	1999	57
1983	33	2000	56
1984	46	2001	76
SOMA	486	SOMA	1.184

Fonte: (SALAZAR, 2006, p. 244)

Além de quantificar a ação da SUFRAMA o autor qualifica o tipo de indústria aprovado ao longo do tempo, partindo do grau de participação dos incentivos governamentais na viabilização dos projetos industriais e os divide em duas grandes fases:

De 1968 até 1984, abrangendo os primeiros 17 anos do PIM, foram aprovados 486 projetos. Nos últimos 17 anos, de 1985 a 2001, o número de projetos foi multiplicado por 2,4 e foram aprovados 1.184 projetos de implantação.

Os projetos aprovados até 1977 eram todos projetos plenos, isto é, referiam-se a empreendimentos que usufruíam plenamente dos benefícios concedidos. A política industrial então vigente contemplava como prioridades para a aprovação de projetos os critérios de nacionalização, especialização, verticalização, harmonização com a indústria nacional e absorção de tecnologias.

A partir de 1978 passaram a constar das pautas de aprovação do Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS) os chamados projetos simplificados, geralmente voltados para implantação de atividades regionalizadas, realizadas por pequenas empresas que visavam à isenção do IPI e comumente não necessitavam de quotas de importação (SALAZAR, 2006, p. 245).

Os apontamentos de Salazar vão ao encontro das argumentações apresentadas pelo Governo do Estado do Amazonas sobre às indústrias preferidas pela ação conjunta SUDAM/SUFRAMA e das prioridades evidenciadas no II PND, pois o governo amazonense apontava em 1974 – a título de retrospectiva – a seguinte situação:

O limite de crédito pode ser incluído entre os obstáculos tradicionais ao processo de industrialização. No período 1968/70, com a concessão de incentivos pelos Governos Federal e Estadual surgiram novos projetos industriais, mas, ao mesmo passo, maiores exigências de crédito, sobretudo o especializado de médio prazo, se fizeram sentir.

A partir da vigência da legislação da zona franca, o sistema bancário do estado expandiu o crédito, em cuja obtenção, contudo, o comércio levou vantagem sobre a indústria, cujas exigências de crédito e financiamento não podem ser de curto prazo.

Por outro lado, com a implantação da política de incentivos e em consequência de falhas e erros na utilização dos instrumentos postos à disposição das entidades executoras, criou-se um clima psicológico adverso a qualquer entrosamento futuro entre o Governo e os empresários privados.

É por essa razão que as referidas falhas tornam-se relevantes e podem ser apontadas entre os maiores entraves ao processo de desenvolvimento do setor secundário, sendo bom lembrar que as dificuldades de liberação dos recursos financiados para a implantação das unidades de produção, que tem seus projetos

aprovados e cronogramas estabelecidos, elevam os custos de implantação obrigando tais empresas a recorrerem ao sistema bancário tradicional (AMAZONAS, 1974, p. 106).

O desalinho entre as prioridades federais direcionadas ao Amazonas e a percepção estadual do limitado alcance dessas prioridades foi revelado através da análise trazida pelo governo amazonense sobre o quadriênio 1971-1974¹⁰⁴. O detectar desse fenômeno até 1974, a distinção feita no II PND à indústria amazonense e a importância deste plano na história do Planejamento brasileiro (AGUIRRE e SADDI, 1997; CAVARZAN, 2008, TARIFA e RIPPEL, 2016) conduziram a investigação a se debruçar sobre as articulações e reverberações perceptíveis entre os agentes da atividade planejadora no Estado do Amazonas: SUDAM, SUFRAMA e Governo local, durante a vigência do Plano nacional, entre 1975 e 1979.

Iniciado o quinquênio a SUDAM apresentou o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA (1975-79) (Figura 105). No documento da Superintendência a articulação entre esferas do planejamento já é indicada na capa: o plano regional é apresentado em meio ao detalhamento do plano nacional.

¹⁰⁴ O documento analisado é um Relatório referente ao Plano de Governo do Amazonas para o período 1971-1974, logo traz uma retrospectiva do quadriênio e indica os efeitos dessa política de priorização dos tipos de indústrias mais incentivadas, já no I PND 1972-1974.



Figura 105: SUDAM: articulação direta com o Planejamento nacional
Fonte: (SUDAM, 1976a).

O exame do documento indica que a perspectiva do planejamento sobre a Amazônia é apresentada através da posição da região no contexto do país, que é dividido em Regiões Econômicas, Quadro 2, às quais, são relacionados critérios.

Quadro 2: Amazonas em região de fronteira

Região.	DESENVOLVIDA SP/RJ/MG/PR/SC/RS	EM DESENVOLVIMENTO Estados do Nordeste e Espírito Santo	FRONTEIRA TROPICAL A Amazônia Legal AC/AM/PA/RO/RR/AP/MA/MT/GO
Critério	_____	_____	_____
Indústria	- Integrada (internamente) - Dependente do exterior (bens de capital) - Modernizada	- Ampliação recente - Sustentada (por incentivos fiscais) - Incompatível em tecnologia com a absorção de mão-de-obra	- Concentrado em dois núcleos (Manaus – Zona Franca – e Belém) - Sustentada (por incentivos fiscais) - Dependente do exterior e da região desenvolvida (insumos e mercado consumidor)
Distribuição de renda	- Mercado consumidor (em expansão) adequado às escalas de produção	- Mercado consumidor (restrito e inibido) inadequado às escalas de produção	- Mercado consumidor (concentrado, disperso e com baixo poder aquisitivo) inadequado às escalas de produção

Fonte: Autor (2018) *passim* SUDAM (1976a)

Especificamente tratando do Amazonas e do Pará o PDA (75-79) indica sobre o setor industrial que:

Em Manaus, surgiu e se expande sob o amparo das isenções fiscais da Zona Franca e do subsídio ao capital, base do sistema de incentivos, estando vinculado ao exterior para o suprimento de seus insumos e à região dinâmica para a colocação de seus produtos. Em Belém, surgiu pela ação do sistema de incentivos fiscais, procurando substituir importações de um mercado consumidor restrito pela dispersão populacional e pelos baixos níveis absolutos de renda (SUDAM, 1976a, p. 21).

Destaca-se que o Plano não menciona vinculação entre a Zona Franca e o mercado consumidor amazonense; tal situação se explica no texto do Relatório do Plano de Governo do Amazonas (1971-1974) que indica os limites do impulso industrial no Estado.

O mercado é um dos problemas que exigem um conjunto de ações e instrumentos que transcendem o âmbito do setor industrial. Em termos gerais, está associado ao nível da renda per capita e à sua distribuição. No caso específico do Amazonas, o fato de a maior parte da população rural estar ligada ao extrativismo, faz com que essa grande parcela deixe de participar da economia do Estado, já que sua baixa renda não

Ihe permite participar da demanda dos produtos industrializados (AMAZONAS, 1974, p. 106).

O quadro econômico e social local, retratado pelo governo amazonense vai ao encontro da percepção contida no texto do II PDA (75-79), que detalha sobre o quê já fora alcançado na região pela Política de Industrialização, assim indicando:

Um balanço dos resultados da atuação do poder público junto ao setor industrial exemplificaria certas deficiências que persistem, a despeito de sua contribuição positiva para expansão do parque fabril regional:

- a taxa de absorção de mão-de-obra na indústria tem-se revelado inferior à do crescimento da população ativa do próprio setor, mostrando que parte do contingente operário não encontra ocupação ao longo de um ano completo;
- o efeito germinativo da nova indústria implantada [...] é habitualmente fraco;
- a elevada concentração inter-pessoal e espacial da renda gerada no setor inibe um crescimento a ritmo satisfatório da procura provável;
- quanto ao nível dos investimentos, mostrou-se o modelo incapaz de aumentá-lo no setor, conduzindo antes a uma tendência estagnante [...] (SUDAM, 1976a, p. 12).

Não obstante a situação a ser corrigida, quando no Plano é apresentado o “Modelo Econômico de Desenvolvimento” a ser seguido entre 1975 e 1979, ao qual, também é dado o nome de “Modelo Desequilibrado Corrigido”, ficam indicadas as prioridades que secundarizam o aumento da demanda do mercado regional (Figura 106).

É desequilibrado, na medida em que privilegia determinados setores e produtos – os dotados de vantagens comparativas – pondo em plano secundário aos demais. É corrigido na medida em que nele se inserem complementações e correções que visam fundamentalmente conduzir a Região a participar das vantagens e utilidades que cederá ao país e ao exterior (SUDAM, 1976a, p. 27).

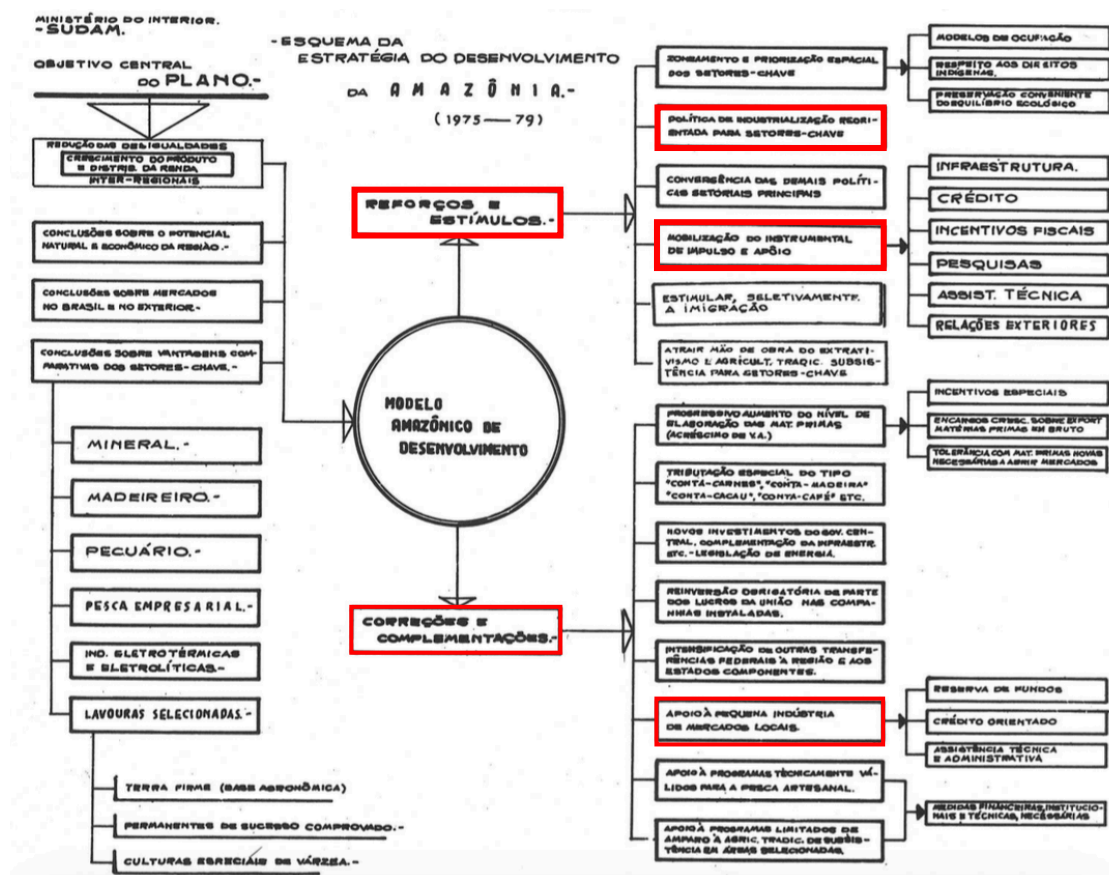


Figura 106: Grandes indústrias, estímulos; pequenas indústrias, correções.
 Fonte: (SUDAM, 1976a, p. 29).

As marcações em vermelho feitas sobre o diagrama anterior associam, a partir das duas estratégias adotadas pela SUDAM, quais sejam, reforços e estímulos e correções e complementações, os tipos de indústrias beneficiadas: para as primeiras, aquelas pertencentes aos setores-chave, já para as segundas, as pequenas indústrias de mercado local, a meta é corrigir e complementar, não estimular.

Essas estratégias são associáveis às quatro frentes prioritárias trazidas no II PND e recepcionadas pelo PDA (75-79) que, além de citá-las, posiciona o planejamento da Amazônia em alinhamento às diretrizes do Governo Federal.

As grandes linhas de ação do II PND estão assim definidas:

- [1ª] Manutenção de elevado ritmo de crescimento do PIB do país;
- [2ª] Expansão do setor moderno da economia;
- [3ª] Aspectos de geopolítica ligados à ocupação econômica;

- [4ª] Política de redistribuição de renda através do crescimento econômico (SUDAM, 1976a, p. 23).

Analisando associadamente as considerações que o texto do Plano faz sobre a segunda e terceira linhas é possível perceber um indício do papel em que se encontra a indústria da Zona Franca, no contexto de articulação entre os âmbitos nacional e regional do Planejamento.

A expansão do setor moderno, segunda linha de ação do II PND, seria implementada através do estímulo ao desenvolvimento tecnológico do setor industrial [...] e à descentralização industrial do polo industrial de São Paulo [...].

A terceira linha de ação do II PND vinculada ao desenvolvimento regional [...] tenderá, no caso da Amazônia [...] a orientar-se firmemente para a consecução do objetivo maior II PND, isto é, a manutenção de altas taxas de crescimento do PIB [...] a região de “fronteira tropical” pode contribuir significativamente através [...] de economia de divisas, produzindo insumos básicos para a região desenvolvida [...] (SUDAM, 1976a, p. 23).

Note-se que a contribuição indicada pelo Plano Nacional, a ser dada pela Amazônia, se ancorava na complementaridade em relação à região desenvolvida, através, tanto da produção de insumos, quanto de produtos manufaturados, condição esta ratificada no próprio PDA (75-79) ao vincular a produção do Distrito Industrial de Manaus ao mercado consumidor do centro-sul.

Tem-se com as análises apresentadas indícios de discordância institucional entre as propostas da ação planejadora para a indústria, regionalmente localizada, principalmente, a partir da SUDAM – e do planejamento em nível nacional – e os indicativos surgidos com as queixas constantes nos documentos oficiais do Governo do Estado do Amazonas, sobre as limitações do setor industrial, então nascente, enquanto agente promotor de mudanças econômicas nos rincões do Estado.

Buscou-se então identificar mais precisamente o papel da SUFRAMA nesse contexto, dada sua especificidade enquanto órgão de desenvolvimento da Amazônia Ocidental, sediado na capital amazonense e seu caráter de gestor direto do impulso industrial implantado no Amazonas.

É destacável que durante a investigação houve grande dificuldade de acesso a fontes primárias oriundas da SUFRAMA em função – também – do fato de que em 1994 ocorreu na sede do órgão um grande incêndio, destruindo parte considerável do acervo documental da Superintendência, o que limitou expressivamente a narrativa apresentada sobre o órgão.

Na revisão de literatura despertou interesse menção feita por Salazar (2006) sobre a mudança da SUFRAMA, entre 1977 e 1978, nas condutas para aprovação de projetos industriais, que passaram de plenos a simplificados; tal inflexão levou a pesquisa a procurar identificar os movimentos específicos do órgão nesse período e dentro do contexto de relações institucionais com os demais órgãos; esses movimentos foram identificados no documento intitulado SUFRAMA: um estudo do desenvolvimento institucional (Figura 107).

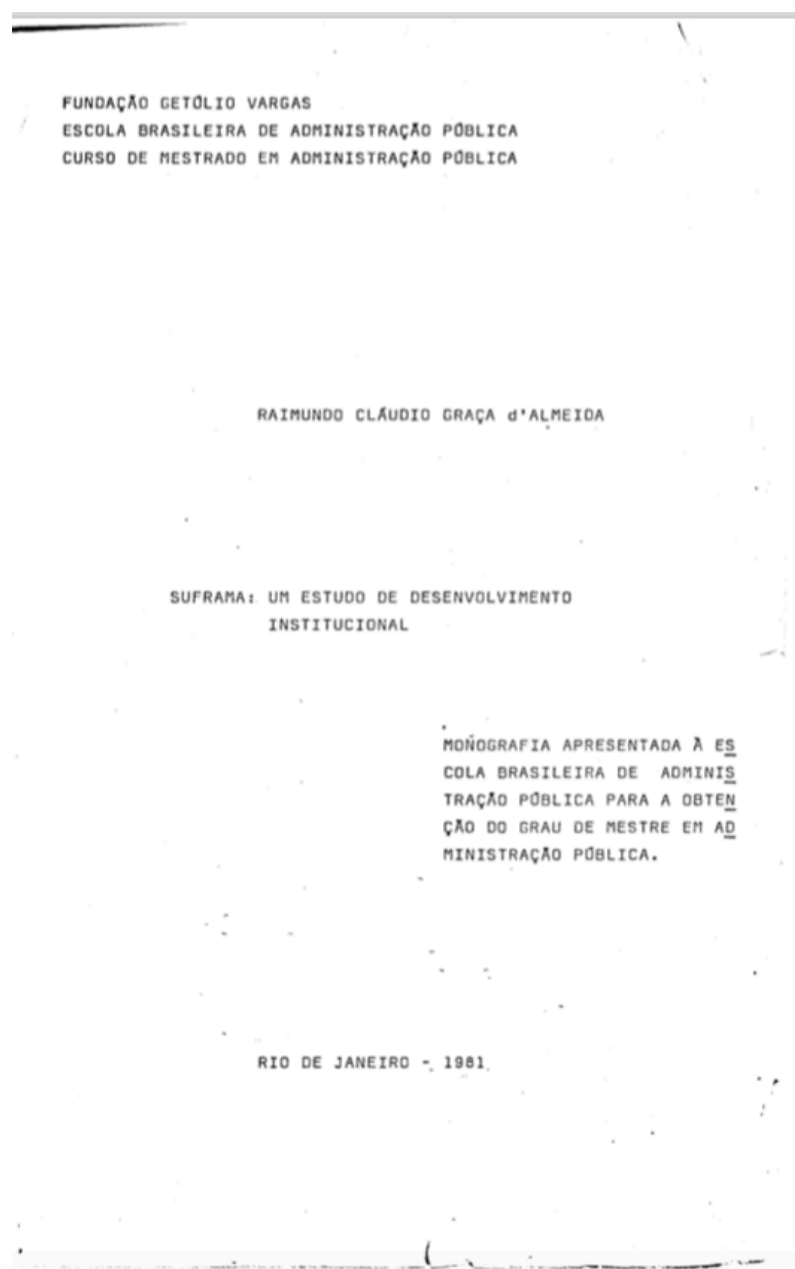


Figura 107: SUFRAMA, experiência de institucionalização do planejamento
Fonte: (D'ALMEIDA, 1981)

Tratando da década de 1970, o texto datado de 1981 segrega a atuação da superintendência a partir de “Aspectos Históricos e Comportamentais” em três períodos: (1967-1972); (1972-1974); (1975-1979); apesar dos intervalos coincidirem, majoritariamente, com aqueles de vigência dos planos desenvolvidos pela SUDAM, quais sejam: PQD (67-71), I PDA (72-74); II PDA (75-79) e também se apresentarem em concomitância aos planos nacionais, I PND (72-74) e II PND (75-79), o documento traz única menção sobre o

planejamento federal, ao citar o II PND, que estava em vigência quando mudanças expressivas ocorreram na SUFRAMA. O texto evidencia a articulação entre esferas do planejamento, indicando o balizamento feito para a elaboração do Plano Diretor Plurianual da ZFM.

As políticas materializar-se-iam através de programas, projetos [...] subdividindo-se em [...] políticas de curto prazo - aquelas que se desencadeariam nos três anos seguintes a 1976, compatibilizando-se com o período restante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (D'ALMEIDA, 1981, p. 57).

Detalhando o período correspondente ao intervalo entre 1975 e 1979, d'Almeida (1981) esclarece sobre as relações estabelecidas entre a Superintendência e os demais agentes envolvidos nas ações de planejamento, diretamente, incidentes sobre a Zona Franca de Manaus – ZFM.

Este período corresponde à administração [de] Aloizio Monteiro Carneiro Campelo, que tomou posse em janeiro de 1975 e permaneceu no cargo até março de 1979.

Nesse período também proliferaram os atos legislativos e normativos de interesse da ZFM [...].

Mais uma vez o Governo Federal estabelecia normas diretivas para a Zona Franca, mas agora a Liderança buscava estruturar-se para exercer influência no processo. De início, logo em 1975, procurou fortalecer-se com o apoio da elite política e técnica do Estado do Amazonas e das demais Unidades Federadas da Região. Contratou os serviços técnicos de vários escritórios de planejamento de Manaus, que se consorciaram sob a coordenação do Centro de Estudos da Amazônia Ocidental, para elaboração dos "Termos de Referência do Plano Plurianual da ZFM", previsto desde a edição do Decreto-Lei n^o 288/ 1967, e convocou para seu assessoramento um grupo de técnicos do CEAG/AM.

Assim apoiada, a Liderança pode lançar-se nas ações normativas, sem temor das objeções da comunidade local e, desse modo influir na regulamentação do funcionamento do Conselho de Administração e aprovar nova organização estrutural para as unidades executivas do órgão.

Já havendo conseguido melhor direcionar os investimentos feitos, a Liderança partiu para a elaboração e aprovação do I Plano Diretor da ZFM. No Plano, percebida a necessidade de modificação do sistema de incentivos vigente, o grupo elaborador propôs a retificação do sistema. Nesse momento, deu-se a reação interessada de alguns grupos e a Liderança, não se opondo, retirou o Plano da pauta da Reunião do

Conselho de Administração, onde estava para ser aprovado. Não havia ainda sido conquistada a maturidade, a força e o prestígio para a defesa do ponto de vista da entidade (D'ALMEIDA, 1981, p. 101).¹⁰⁵

Não obstante o autor não identificar quais grupos interferiam no avanço das pautas defendidas pela liderança da SUFRAMA, o fragmento é esclarecedor sobre as dinâmicas de enfrentamento existentes, tanto no exercício da atividade planejadora, diante da reação de partes interessadas e influentes nas decisões, quanto do próprio processo de regulamentação institucional do planejamento, considerando que um Plano Diretor previsto em lei desde 1967 se mantinha sem aprovação em 1975.

Em paralelo às dificuldades enfrentadas pelo Superintendente da SUFRAMA, Aloizio Campelo, na condução mais autônoma do órgão, o impacto do II PND nas movimentações feitas pela atividade planejadora na Amazônia ganhou exemplo de materialidade através da criação da “Comissão de Assuntos Regionais”, instituída pelo Senado Federal (Figura 108), que determinou para o ano de 1975, “um esquema de trabalho apoiado nas informações e diretrizes do II PND, visando acompanhar a execução e avaliar resultados e repercussões, a níveis regional e urbano” (SENADO FEDERAL, 1975).

¹⁰⁵ Nos termos do conceito apresentado [...] liderança é o conjunto das pessoas que têm algum envolvimento com a formulação da doutrina e dos objetivos de uma organização, participando do direcionamento de suas operações e na interação com o meio-ambiente (D'ALMEIDA, 1981, p.94).

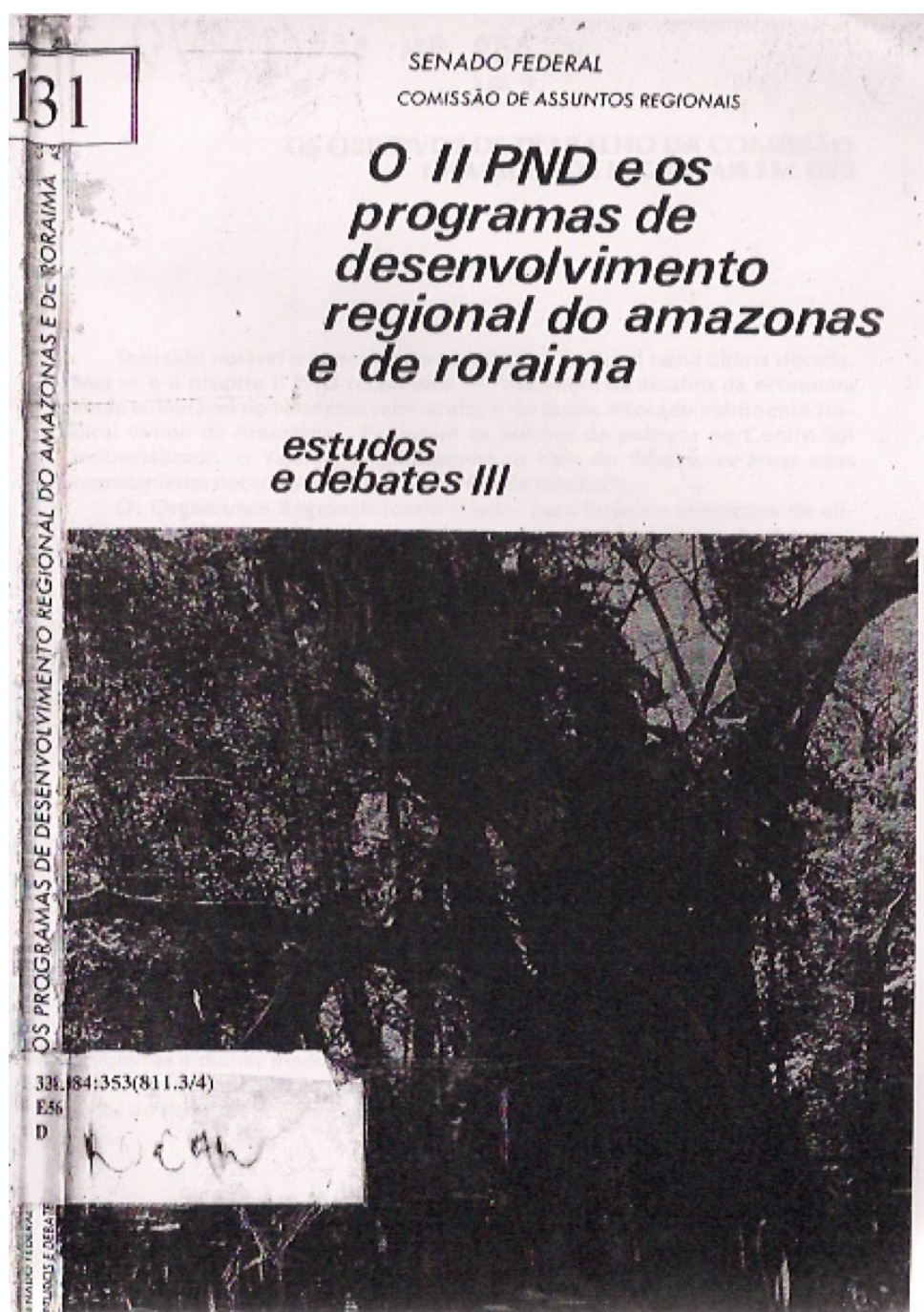


Figura 108: SUFRAMA promove o debate regional
 Fonte: (SENADO FEDERAL, 1975, p. 1).

O referido esquema de trabalho contemplava a organização de Conferências, Visitas a projetos e Encontros de Estudos e Debates, que giravam em torno do II PND, principalmente, de suas reverberações e das eventuais necessidades de correção, frente as distorções que estivessem em curso (Figura 109).



Figura 109: Representantes do Amazonas em torno do II PND
 Fonte: (SENADO FEDERAL, 1975, p. 7).

A estrutura do documento, que detalha o “III Encontro de Estudos e Debates” (Figura 110), em associação às análises feitas sobre o conteúdo do texto datado de 1975 e aos achados, já elencados nas seções anteriores do Capítulo 3 e do Capítulo 2 indicaram a manutenção de certos enfoques da atividade planejadora no Amazonas a citar, respectivamente, a importância da Zona Franca de Manaus, exposta pelo próprio Aloísio Campelo, e da pesquisa, inaugurada no território amazonense pela SPVEA com a proposta de criação do Instituto de Pesquisas Florestais em Manaus, e apresentada no documento de 1975 pelo Dr. Warwick Kerr¹⁰⁶, enquanto motores de promoção do desenvolvimento.

¹⁰⁶ Warwick Estevam Kerr geneticista, engenheiro agrônomo, entomologista. Entre 1975 e 1979 transferiu-se para Manaus para reorganizar o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA com apoio do CNPq, contribuindo para a formação de extenso corpo de pesquisadores e de cursos de pós-graduação na instituição.

SUMÁRIO	
Os objetivos de trabalho da Comissão de Assuntos Regionais em 1975	5
Instalação do Encontro	9
PAINEL	
As populações indígenas e os projetos de desenvolvimento regional — <i>Gen. Ismarth de Araújo Oliveira</i>	13
Zona Franca de Manaus — suas características e perspectivas — <i>Dr. Aloisio Monteiro Carneiro Campelo</i>	19
O II PND e o Plano de Desenvolvimento do Estado do Amazonas — <i>Dr. Roberto dos Santos Vieira</i>	31
DEBATES	39
CONFERÊNCIA	
O significado da pesquisa no modelo brasileiro para o desenvolvimento da Amazônia — <i>Dr. Warwick Stevam Kerr</i>	65
DEBATES	79
EXPOSIÇÃO DO GOVERNADOR DE RORAIMA	
O Plano de Desenvolvimento do Território de Roraima — <i>Cel. Av. Fernando Ramos Pereira</i>	103
DEBATES	123
ANEXOS	
Agenda do III Encontro de Estudos e Debates	143
Comitiva Participante do III Encontro de Estudos e Debates	145
Normas de Trabalho dos Encontros de Estudos e Debates	147
Programa de Visitas realizadas em Manaus e no Território de Roraima	149
Lista de Presenças Registras	151
	155

Figura 110: Abastecimento - o enfoque da SUFRAMA a partir do II PND
Fonte: (SENADO FEDERAL, 1975, p. 155).

O documento revelou também pormenores da articulação entre o planejamento estadual, regional e nacional, através das análises das falas do representante da SUFRAMA, o Superintendente Aloísio Campelo, e essa articulação é a seguir apresentada em função dos enfoques dados pela pesquisa¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Ainda neste capítulo é investigado o “lugar” do Amazonas em meio às dinâmicas econômicas trazidas pela atividade planejadora ao território amazonense a partir de Senado Federal (1975).

Primeiramente vale salientar que o “III Encontro de Estudos e Debates” ocorreu oito anos após iniciada a atuação da SUFRAMA no Amazonas e em 1975, tanto o setor comercial, quanto o Distrito Industrial de Manaus, já conformavam uma realidade, o que explica o outro enfoque dado por Campelo ao apresentar os incentivos fiscais concedidos pela SUFRAMA, qual seja, o Distrito Agropecuário, área de aproximadamente 590km² delimitada em parte dos municípios de Manaus e Rio Preto da Eva (Figura 111).



Figura 111: Distrito Agropecuário da SUFRAMA - a resposta à questão alimentar de Manaus

Fonte: mapa publicado originalmente pela SUFRAMA em 1975 (BARBOSA, 2015).

Quando explana sobre a Definição e os Objetivos da Zona Franca, Campelo afirma que a área é:

[...] um modelo reduzido do próprio modelo brasileiro de desenvolvimento, em face das características de articulação

intersetorial da economia, e seus objetivos estão em perfeita sintonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento. [...] cada uma das regiões tem suas características específicas, e por isso o modelo brasileiro de desenvolvimento ganha conotações segundo a realidade e os esquemas de necessidades regionais. No caso específico da Amazônia Ocidental, a aplicação do modelo brasileiro de desenvolvimento ganha um “charme” especial: as características de livre importação e exportação, que constituem o grande atrativo, o “it” da Zona Franca de Manaus, e têm propiciado ao Governo os mecanismos necessários para acionar o desenvolvimento do comércio e da indústria; e propiciam hoje a articulação das medidas imprescindível à implantação da agropecuária (SENADO FEDERAL, 1975, p. 20).

As prioridades a serem dadas pela SUFRAMA em relação a agropecuária, a partir de 1975, são justificadas pelo Superintendente em função da manutenção de um aspecto recorrente na história econômica do Amazonas e da cidade de Manaus, já detectado desde o período posterior ao Ciclo da Borracha, qual seja, a insuficiência no abastecimento alimentar.

O posicionamento de Campelo, além de revelar a permanência do antigo problema, apresenta a SUFRAMA em articulação com diversos agentes públicos e privados em prol de solucionar a questão do abastecimento.

Movimentos de articulação entre agentes públicos já estiveram presentes durante a fase de atuação da SPVEA, porém o diferencial surgido na década de 1970 está na presença do Governo do Amazonas na atividade planejadora, diferentemente da postura inerte ou pouco expressiva adotada nas décadas anteriores e na diversidade de instituições envolvidas no processo.

A Zona Franca trouxe para Manaus uma soma considerável de benefícios; mas também gerou problemas, e entre eles a elevação do custo de vida.

Somos importadores de quase tudo o que comemos – exceto o peixe. Então, além de cuidarmos do aperfeiçoamento do centro comercial buscaremos uma maior participação no abastecimento; e para tanto já adotamos algumas providências

[...] nos associamos ao Plano Integrado de Abastecimento de Manaus – PIAM – do Governo do Estado. Contratamos ou melhor compramos pesquisas à Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias – EMBRAPA – no que concerne ao aproveitamento das várzeas para cultivos de arroz, milho e feijão – elementos básicos da alimentação da população de Manaus.

Também com a EMBRAPA contratamos pesquisas de mandioca em terra firme. A nossa população consome basicamente peixe e farinha e Manaus produz praticamente 40% da farinha que consome.

Estamos em articulação com o INPA – pois conhecemos a extraordinária significação da pesquisa científica para a nossa região. Temos uma grande preocupação com a ecologia amazônica. Daí a nossa parcimônia, o nosso cuidado em agir no setor agropecuário [...].

Estamos em articulação com a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE – para desenvolvermos um projeto de pesca para a região [...].

Estamos desenvolvendo um convênio com a Associação de Crédito e Assistência Rural – ACAR/AM – com o propósito de assistir os agricultores que irão participar do Plano Integrado de Abastecimento de Manaus [...]

Realizamos também, e estamos em fase de conclusão, um convênio com uma associação religiosa, conhecida na região como “os adventistas” – o INSTITUTO AGROINDUSTRIAL da “união Norte-Brasileira da Igreja Adventista do Sétimo Dia” (SENADO FEDERAL, 1975, p. 25).

Não obstante as dificuldades institucionais enfrentadas pela SUFRAMA no sentido de se colocar dentro do campo de disputas estabelecido entre agentes envolvidos com o desenvolvimento industrial no Estado, a análise dos fragmentos trazidos por d’Almeida e pelo documento da Comissão de Assuntos Regionais do Senado Federal revelou a coexistência de dinâmicas importantes a citar: 1) A continuidade progressiva na articulação entre instituições públicas das esferas federal, regional e estadual, da qual faziam parte também agentes privados e 2) A relativa resposta, através da Superintendência em consonância com o II PND, a uma antiga demanda amazonense, qual seja, o abastecimento alimentar.

O Distrito agropecuário vem ao encontro de reclamações oficiais do Executivo amazonense, detectadas na pesquisa desde 1912 e que perpassaram todo o período de atuação da SPVEA, mas não alcança as populações do vasto interior pobre, justamente onde, à época, ainda persistia, mesmo que em menor expressão, o sistema de aviação.

A permanência longeva do aviamento, enquanto elemento influenciador do conjunto da economia amazonense, é apresentada por Adélia Oliveira (1979) que detalha as transformações ocorridas nesse sistema econômico e analisa o povoado São João, localizado no Rio Negro, visitado em 1972¹⁰⁸. A autora traz representação explicativa (Figura 112) do esquema em cadeia de trocas, no qual, se baseava a relação entre aviadores e aviados.



Fig. 1 — A cadeia de aviamento em São João (1972)
 ———> = movimento de mercadorias
 - - - -> = movimento de produtos coletados

Figura 112: Esquema de exploração nos anos 1970
 Fonte: (OLIVEIRA, 1979, p. 143)

Além do panorama apresentado, Oliveira (1979) detalha situações que são associáveis à importância e real necessidade de implantação, por parte da SUFRAMA, do Distrito Agropecuário nas proximidades de Manaus, e que informam sobre dois aspectos: a renitência do aviamento e a precariedade da

¹⁰⁸ Trabalho apresentado ao III Encontro do Grupo “Agricultura na Amazônia” (Projeto de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura, F. G. Vargas, em Rio Branco (Acre) — setembro de 1979.

expressão agrícola no Estado do Amazonas na década de 1970, quando já decolara a mudança de rumo econômico, trazida com a industrialização.

A base da subsistência dos habitantes de São João e cercanias é a agricultura de derrubada e queima da mata, para o plantio quase exclusivo de mandioca. Plantas como a macaxeira, o milho, o cará, a batata-doce, a cana-de-açúcar, o urucu, o cubiu e a pimenta são cultivadas em pequena escala. Notamos que em uma das roças havia muitos cajueiros e pés de abacaxi ou ananás. Aliás, estes últimos servem de cerca para separar roças diversas. Outros frutos, como banana e pupunha, são também, mas raramente, cultivados [...]. A área cultivada é produtiva durante os primeiros dois ou três anos. Depois desse período os roçados transformam-se em capoeiras, o que leva a um desgaste da mata virgem que fica ao redor do povoado, aumentando a distância das roças. Este desgaste do solo, somado ao flagelo das saúvas, contribui para tornar ainda mais dura a vida econômica dos habitantes de São João (OLIVEIRA, 1979, p. 136).

Tratando especificamente do extrativismo Oliveira indica que:

Em geral, o sistema econômico que envolve esse tipo de atividade (extrativista) é, precisamente, o de crédito por aviamento: — o pessoal recrutado como mão-de-obra recebe, como “pagamento” adiantado pelo produto que deve entregar dentro de um determinado prazo, o material necessário não só à sua permanência dentro do mato mas, também, à sobrevivência de seus familiares. Nossos informantes enumeraram as seguintes mercadorias: café, açúcar, que rosene, fósforo, tabaco, camisa, calça, munição, linha de náilon e anzol para os que partem numa “empresa”. Para os parentes que ficam, eles tiram a crédito: rede, cobertor, sapato, pano, calça, ca chaça, camisa, vestido, perfume, óleo para cabelo e “tudo o que precisarem” [...] a estrutura do aviamento, nas cercanias de São João, tal qual vista por nós [...] segue um esquema semelhante aos já descritos pelos outros autores que dela trataram (OLIVEIRA, 1979, p. 140).

Além da justificada busca, através do Distrito Agropecuário, pelo equilíbrio no abastecimento alimentar – claramente ainda uma gritante necessidade do Estado nos anos 1970 – outra reverberação das ênfases dadas pelo planejamento da Amazônia, durante a vigência do II PND, é encontrada na análise do proposta estadual de planejamento feita por meio do “Plano de Desenvolvimento do Amazonas – Programa 1976 -1979” (Figura 113), neste caso, o direcionamento federal a setores específicos da indústria é representado

pela presença restrita das inversões feitas pelas Superintendências nos projetos propostos pelo governo local para o setor.

Independente à crítica feita no Relatório de 1974, em que foi evidenciada a ausência da SUDAM e da SUFRAMA no incentivo a projetos voltados à indústrias regionais, a análise do documento datado de 1976 revelou a continuidade desse direcionamento, pois, dentre os treze projetos/atividades previstas para o setor de indústria, comércio e serviços, apenas três contavam com a participação de uma ou das duas superintendências: 1) Participação do Estado na Construção e Organização Funcional e Estrutural da Companhia de Galpões Industriais (SUFRAMA); 2) Crédito Especializado (SUDAM e SUFRAMA); 3) Concessão de Crédito às Atividades Agropecuárias (SUFRAMA).

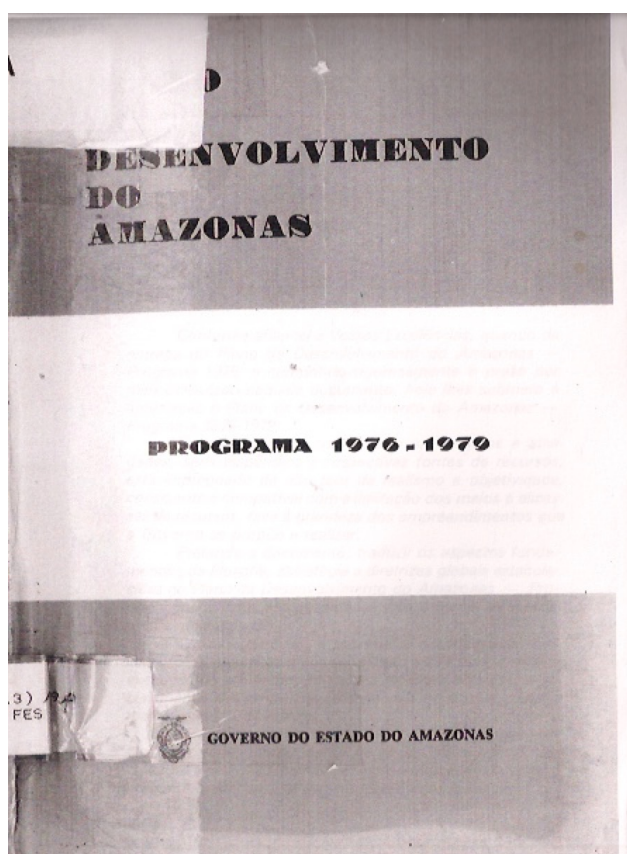


Figura 113: Institucionalização do Planejamento ganha corpo no Amazonas
Fonte: (AMAZONAS, 1976)

O Plano revela também a manutenção do quadro anterior de não participação dos órgãos federais nos projetos/atividades desenvolvidas pelo Governo do Estado, voltados às pequenas e médias empresas. Duas atividades planejadas para esse segmento, Balcão de Projetos e Assistência à Pequena e Média

Empresa, apresentam, enquanto origem de recursos, a arrecadação estadual e os incentivos oriundos do Centro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa – CEAG¹⁰⁹.

No período referente ao intervalo 1971-1974, o Amazonas reclamava da falta de uma estrutura estadual voltada ao planejamento, alinhada às mudanças trazidas com a chegada da industrialização, uma vez que, citando o setor da indústria e comércio o Relatório estadual apontava:

O setor como um todo, parece haver-se ressentido pela não-implantação efetiva da Secretaria da Indústria e Comércio, cuja implicação maior foi a desagregação das atividades [...] configurando-se uma heterogeneidade de ações [...] (AMAZONAS, 1974, p. 131).

Já o documento referente a 1976-1979 revelou a ampliação órgãos estaduais constituídos com esse intuito.

O Sistema Estadual de Planejamento, integrado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Cooperação Geral – SEPLAN, Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas – CODEAMA, Processamento de Dados do Amazonas – PRODAM, Instituto de Cooperação Técnica Intermunicipal – ICOTI e Departamentos Normativos dos órgãos da administração direta e indireta, constitui um forte mecanismo da atividade da estrutura global [...] (AMAZONAS, 1976, p. 11).

Esse movimento do Governo Estadual em prol do planejamento já se fizera presente no ano anterior, 1975, através do posicionamento do Governador Henocho Reis que, ao publicar em 15 de março o Programa 1975 (Figura 114) elucida sobre o alinhamento existente entre o Planejamento do Amazonas e as diretrizes estabelecidas em âmbito regional e federal.

¹⁰⁹ Em 1972 o ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso anunciou a criação do Cebrae (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e ao BNDE, atual SEBRAE.

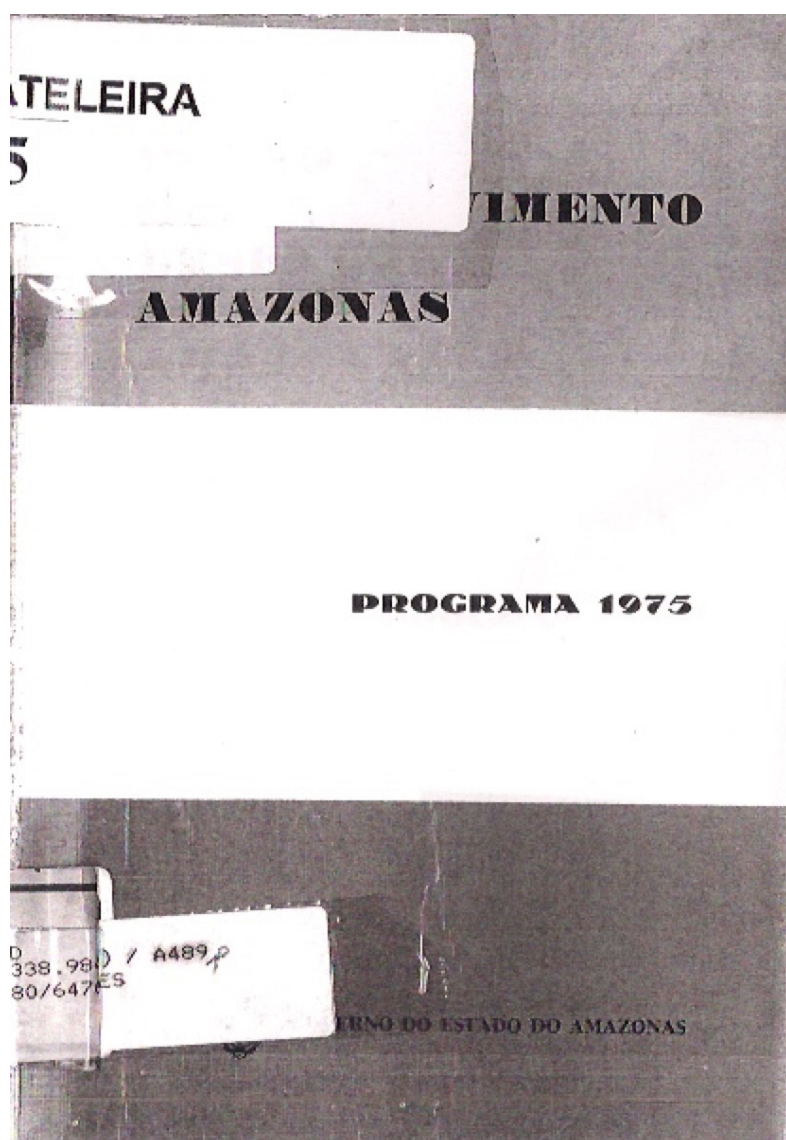


Figura 114: Amazonas, planejamento flexível
Fonte: (AMAZONAS, 1975).

Até o momento de consolidação final do PDA-PROGRAMA 1975, a SUDAM não havia publicado o Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Não há, portanto, referências específicas ao tratamento oferecido por aquele órgão às diretrizes nacionais voltadas para o desenvolvimento desta área. O PDA-PROGRAMA 1975, no entanto, está em consonância com a orientação marcadamente regionalista do II PND, o que sugere que não haverá distanciamento do citado plano regional, em fase de publicação. Por outro lado, o caráter de flexibilidade do sistema estadual de planejamento permitirá, a qualquer momento, a adequação e o registro de programas de acordo com as diretrizes da SUDAM [...] (AMAZONAS, 1975, p. 12).

As diretrizes da SUDAM, esperadas pelo Governador Reis, e o alinhamento entre os entes e esferas da ação de planejamento na região se fazem representados no II PDA (1975-1979), pois o texto do documento revela que

Em meados de 1973 foram iniciados os trabalhos relativos à elaboração do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia [...] precedidos de uma série de estudos técnico-econômicos denominados “Estudos Básicos de Planejamento Regional, Setorial e Espacial da Amazônia” os quais serviram de orientação para a definição da estratégia, objetivos, e programas voltados para o desenvolvimento da Região. Tratava-se, pois, de elaborar um plano interessando à Região como um todo e não à SUDAM em particular. [...] dever-se-ia chegar à recomendação de medidas cuja implementação faria apelo à interveniência de outros órgãos federais e de governos sediados na área. Assim, não constituiria, é claro, uma programação detalhada para tais organismos, mas traçaria os rumos em que a SUDAM se articularia com eles, visando ao desenvolvimento da Região (SUDAM, 1976a, p. 3).

A análise dos fragmentos conforma indício da ampliação de dois processos: a adequação do ente estadual aos encaminhamentos determinados pelas esferas superiores do planejamento e a maior participação da SUFRAMA nas propostas oriundas do governo amazonense, pois, a Superintendência está presente nos três projetos estaduais destacados, apresentados para os setores da indústria e agropecuária, cobrindo o período entre 1976-1979, já a SUDAM, se faz presente em apenas um.

A maior incidência na atuação da Superintendência de desenvolvimento sub-regional¹¹⁰ junto às propostas do governo do Amazonas, para o período 1976-1979, é exemplificada na crítica feita por d’Almeida (1981) sobre o pouco prestígio da SUFRAMA para defender posições próprias no cenário político institucional que ultrapassava a esfera local.

O autor, detalhando sobre a “Estrutura Interna” do órgão, apresenta uma série de reformas ocorridas entre 1967 e 1976; esse movimentos de alteração institucional ocorreram em meio a dificuldade da Superintendência de se colocar na dianteira das decisões e eram fruto de determinações do poder executivo,

¹¹⁰ Em referência à menção feita pelo texto do Decreto n. 66.882 de 1970 que dispôs sobre a competência e a organização do Ministério do Interior – MINTER.

anteriores ao período de vigência dos Planos nacional, regional e estadual propostos para o quinquênio 1975 e 1979. Sobre a estrutura da SUFRAMA existente em 1967 (Figura 115) d’Almeida aponta que:

Em 1973, o Conselho Técnico teve sua denominação modificada por decreto do Governo Federal que alterou a denominação dos órgãos deliberativos da SUFRAMA, da Superintendência do Vale do São Francisco e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Esses órgãos passaram a ser denominados Conselhos de Administração.

Além da denominação, o mesmo ato alterou, também, a constituição daqueles Conselhos que passaram a ter, além de presidência nata do dirigente da respectiva entidade, seis membros e seis suplentes, nomeados pelo Ministério do Interior, dentre especialistas de “notória competência em matéria técnica ou administrativa”.

Posteriormente, o número de membros do Conselho de Administração da SUFRAMA foi ampliado para onze e distribuídas as vagas para permitir a representação de Ministérios e entidades com maiores responsabilidades na Região.

Passou assim o Conselho a ser integrado pelos seguintes membros, nos termos de seu Regimento Interno:

- a) um representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;
- b) um representante do Ministério da Indústria e Comércio;
- c) um representante do Ministério da Fazenda;
- d) um representante do Ministério dos Transportes;
- e) um representante do Ministério da Agricultura;
- f) dois membros de livre escolha do Ministro de Estado do Interior;
- g) um representante do Governo do Estado do Amazonas;
- h) um representante das classes empresariais do Estado do Amazonas;
- i) um representante da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM);
- j) um representante do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) (D’ALMEIDA, 1981, p. 90).

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SUFRAMA - AGOSTO DE 1967.



Figura 115: Antes da reforma de 1973 o centro das decisões tinha menor influência do Governo Federal

Fonte: (D'ALMEIDA, 1981, p. 157)

Após a reforma de 1973 o Governo Federal passou a ter a maioria dos votos do conselho – sete de um total de onze. Às modificações feitas em 1973 se sobrepuseram outras oriundas da reforma de 1976, determinada pelo Decreto 76.991, o que resultou em nova estrutura (Figura 116). Sobre esta reforma o autor assinala que:

Com ela redistribuíram-se os órgãos de acordo com as funções desempenhadas dentro da entidade, classificando-os da seguinte forma [...] órgãos de Assistência Direta e Indireta do Superintendente:

- Gabinete
- Procuradoria
- Auditoria
- Assessoria de Segurança e Informações

[...]

Juntava-se a Secretaria Executiva ao Gabinete do Superintendente; transformava-se o Serviço de Segurança e Informações em Assessoria; alçava-se a Procuradoria Jurídica à Assessoria Direta do Superintendente [...] (D'ALMEIDA, 1981, p. 91).

O decreto de que trata a análise de d'Almeida concentrou órgãos da SUFRAMA em torno do superintendente, logo, do Governo Federal, uma vez que a direção da autarquia era escolha do Presidente da República, porém essa centralização se deu em meio a esforços no sentido contrário, qual seja, a descentralização, representada nas sucessivas tentativas dos dirigentes do órgão de liderar técnica e politicamente as decisões sobre os rumos a serem tomados.

Analisando esse movimento em fases determinadas d'Almeida indica sobre o intervalo entre 1967 e 1972 que:

Não se pode [...] afirmar que a liderança da SUFRAMA tenha tido grande participação no estabelecimento dos atos federais, estaduais ou municipais. Especialmente os primeiros apresentam características de atos impostos, às vezes contrariando mesmo os interesses da comunidade local. [...] a liderança também não se estruturou para desenvolver uma programação planejada. Os projetos durante muito tempo se submeteram a critérios para aprovação, sendo, quando muito, apreciados por escritórios particulares contratados, uma vez que a SUFRAMA não dispunha sequer de pessoal técnico suficientemente habilitado para opinar sobre os projetos que buscavam aprovação.

Quanto à distribuição do poder decisório, ele esteve muito centralizado nas mãos do Superintendente e do Secretário Executivo, talvez porque a estrutura fosse simples e alta a rotatividade do reduzido pessoal técnico do órgão (D'ALMEIDA, 1981, p. 97).

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SUFRAMA - JANEIRO DE 1976.

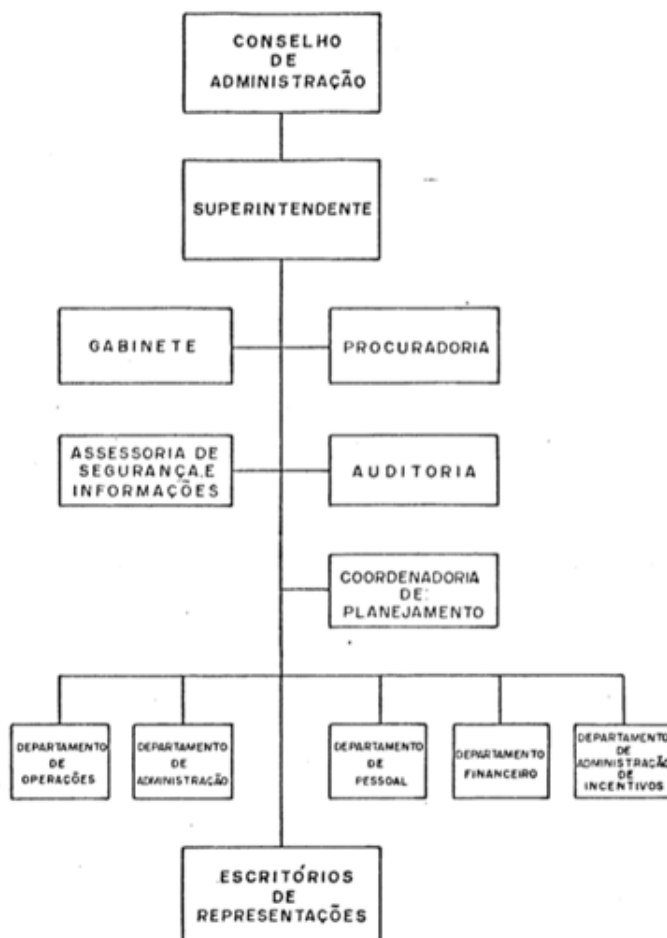


Figura 116: SUFRAMA em 1976, decisões centralizadas na figura do superintendente.
 Fonte: (D'ALMEIDA, 1981, p. 158)

Especificamente sobre o período 1972-1974 há o indicativo de maior influência da esfera estadual do planejamento na condução da SUFRAMA.

Observa-se que, quanto à edição de atos do legislativo, esse período foi menos fecundo que o anterior, sendo que em ambos a liderança não teve grande participação na formulação dos atos federais e estaduais. Mais uma vez a legislação era outorgada à comunidade local que, vez por outra, via os atos de seu interesse serem modificados sem o seu assentimento ou concordância.

Da mesma forma, a Liderança não se estruturou administrativamente para o desenvolvimento de programas previamente elaborados. No entanto, demonstrou acertada preocupação com a execução dos projetos que, a essa altura, eram aprovados mediante aproveitamento das apreciações feitas pela Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (CODEAMA), para a concessão dos incentivos estaduais.

No que se refere à distribuição do poder, este continuou centralizado nas mãos do Superintendente e do Secretário Executivo, provavelmente pelas mesmas razões que determinaram a centralização do período anterior (D'ALMEIDA, 1981, p. 98).

O cenário de persistente centralização de decisões dentro da SUFRAMA conforma indício de associação a outro movimento mais amplo do Governo Federal iniciado ainda em 1967, através do Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa determinando que:

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1.º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu Ministério, e ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

[...]

§ 3.º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República (BRASIL, 1967).

O decreto de 1967 baseou outra determinação legal, o Decreto n. 70.852 de 20 de junho de 1972 que estabeleceu o Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (Figura 117), articulado aos objetivos do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-1974), o referido Programa foi apresentado enquanto esforço de descentralização da ação planejadora, indo de encontro aos argumentos de d'Almeida.

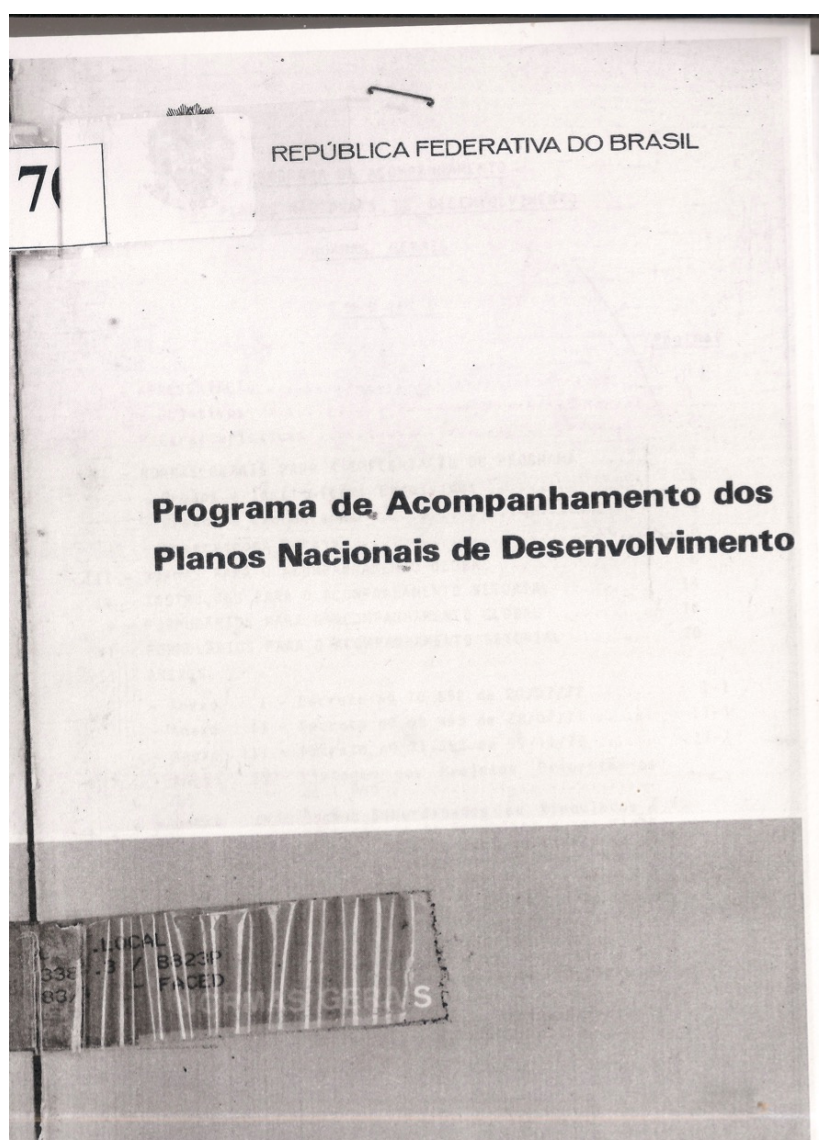


Figura 117: Capa do Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento
Fonte: (BRASIL, 1974).

Na caracterização do Programa o documento traz indícios de interesse na descentralização do poder decisório e na articulação entre os órgãos envolvidos na ação planejadora.

O Programa de Acompanhamento instituído tem caráter descentralizado, flexível e dinâmico [...].

- pressupõe, a nível de cada Ministério, e sob responsabilidade dos respectivos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento, a organização de um mecanismo de controle que permita coordenar o bom funcionamento do Programa (A Secretária-Geral de cada Ministério é o órgão setorial de planejamento [...]);

- utiliza informações básicas que normalmente deverão estar disponíveis, dispensando a montagem de complexos mecanismos adicionais;

- permite, no acompanhamento geral de projetos prioritários, adaptação às peculiaridades dos setores, facultando a criação de esquemas especiais, quando necessário.

Por outro lado, a sua implantação deverá ser feita de forma progressiva e integrada, ou seja, mediante um processo de aproximações sucessivas e através do esforço cooperativas de todos os órgãos envolvidos (BRASIL, 1974, p. 3).

O documento do Programa revela também quais eram os projetos priorizados pelo Governo Federal na Amazônia e o controle feito sobre as instituições regionais de planejamento, a SUDAM e a SUFRAMA, dentro do conjunto de metas ambicionadas. Para os “Órgãos Administradores de Programas de Incentivos Fiscais”, dentre os quais é elencada a SUDAM é determinado que:

Até 31 de janeiro e 31 de julho de cada ano, esses órgãos deverão elaborar e enviar ao órgão central do sistema de planejamento e orçamento (Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento) através das Secretarias-Gerais dos Ministérios a que estiverem subordinados ou vinculados, relatórios anuais e semestrais, respectivamente, sobre a execução das políticas sob sua responsabilidade.

Os relatórios compreenderão não apenas uma análise do executado ou ocorrido (comparado com as previsões anteriormente estabelecidas) no exercício ou semestre considerado, como também uma estimativa das ocorrências ou das medidas a serem implementadas no exercício ou semestres seguintes (BRASIL, 1974, p. 9).

Os relatórios a serem gerados pela SUDAM eram baseados em formatos especificados também pelo Programa, denominados formulários (Figura 118), nos quais “devem ser fornecidos dados de opções no período, recolhimentos, comprometimentos, aplicações e saldos (déficits ou superávits) de incentivos” (BRASIL, 1974, p. 12).

FORMULÁRIO Nº18
INCENTIVOS FISCAIS

ENTIDADE: (*) _____

DISCRIMINAÇÃO	POSIÇÃO EM(5)	NO PERÍODO	POSIÇÃO EM(6)
I - Opções ⁽¹⁾			
II - Recolhimentos ⁽²⁾			
III - Comprometimentos ⁽³⁾			
IV - Liberações ⁽⁴⁾			
V - Saldos (II - IV)			
VI - Deficit/Superavit (II - III)			

(*) Formulário a ser preenchido pela SUDENE, SUDAM, SUDEPE, EMBRATUR, IBDF, GERES e EMBRAER

(1) Decisão expressa do contribuinte, em sua declaração, de utilizar os incentivos fiscais para a Região;

(2) Depósitos vinculados ao sistema de Incentivos Fiscais, efetuados no Banco Regional respectivo;

(3) Destinação de recursos aos projetos aprovados pela Superintendência;

(4) Liberações de recursos autorizados e realizados em favor dos projetos aprovados;

(5) Apresentar a posição no início do período para o qual se refere o relatório;

(6) Apresentar a posição no final do período para o qual se refere o relatório.

Figura 118: Formulário de Incentivos fiscais
Fonte: (BRASIL, 1974, p. VII-25)

O texto do Programa especifica sobre o Formulário n. 18 que:

[...] deverá ser preenchido pela SUDENE, SUDAM, SUDEPE [...], e apresentará informações sobre opções, recolhimentos, comprometimentos e liberações de incentivos fiscais, no período. Nos da SUDENE e SUDAM, sugere-se que, nos itens III e IV desse quadro, seja especificada a destinação dos comprometimentos e liberações, em termos de setor primário, secundário e terciário (BRASIL, 1974, p. 19).

Já dentre as prioridades do I PND na área do Desenvolvimento Regional o texto do Programa de Acompanhamento elenca oitenta e um projetos prioritários e o de número 51 corresponde à SUFRAMA, que também deveria apresentar relatórios baseados em formulário específico (Figura 119, Figura 120, Figura 121 e Figura 122).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
Secretaria de Planejamento (SEPLAN)

Formulário "B" Pág. 2/4

PROJETO:

4. AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA

METAS QUANTITATIVAS E/OU INDICADORES PARA ACOMPANHAMENTO	UNIDADE DE MEDIDA	POSIÇÃO ANTERIOR AO PERÍODO	NO PERÍODO		PROPORÇÃO JÁ REALIZADA (%)
			Previsto	Realizado	

5. AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA (Cr\$ Mil)

FONTES DOS RECURSOS		DISPÊNDIOS ANTERIORES AO PERÍODO	DISPÊNDIOS NO PERÍODO		PROPORÇÃO DOS DISPÊNDIOS JÁ EFETIVADOS (%)
			Previsto	Realizado	
TESOURO	ORDINÁRIOS 1				
	VINCULADOS 2				
OUTRAS	DIRETAMENTE ARRECADADOS 3				
	OPERAÇÕES DE CRÉDITO a+b=4				
	INTERNAS a				
	EXTERNAS b				
	AUMENTO DE CAPITAL 5				
CONVÊNIOS 6					
OUTROS 7					
TOTAL DAS FONTES 1+2+...+7=8					

6. OBSERVAÇÕES ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO PROJETO

Figura 120: Ficha para detalhamento orçamentário
Fonte: (BRASIL, 1974, p. VIII-5)

Formulário "B" Pag. 3/4

PROJETO:

7. AVALIAÇÃO SUMÁRIA DOS PRINCIPAIS ASPECTOS INSTITUCIONAIS

ASPECTOS	AVALIAÇÃO	Situação Formal			Situação Operacional		NA
		A	B	C	D	E	
1. Planejamento e Programação							
2. Estrutura organizacional							
3. Estrutura decisória							
4. Coordenação							
5. Descentralização							
6. Regionalização							
7. Modernização							
8. Apoio Logístico							
8.1 pessoal							
8.2 material							
8.3 instalações							
8.4 equipamentos							
8.5 serviços auxiliares							
9. Outros (especificar)							
9.1							
9.2							
9.3							

NOTA: Assinalar com "x", na coluna correspondente, segundo a convenção abaixo:

- Situação Formal:
 - A - não instituído formalmente
 - B - instituído formalmente mas não adequado às exigências atuais
 - C - instituído formalmente, e adequado às exigências atuais.
- Situação Operacional
 - D - desempenho inadequado
 - E - desempenho adequado.
- NA - não aplicável.

Observação: Avaliar tanto a situação formal (A, B, C), como a situação operacional (D, E) de cada aspecto, quando aplicável.

8. OBSERVAÇÕES DO ÓRGÃO SETORIAL DE PLANEJAMENTO ACERCA DA AVALIAÇÃO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Figura 121: Avaliação da institucionalidade
 Fonte: (BRASIL, 1974, p. VIII-5)

Sobre a avaliação institucional destacados nas páginas 3 de 4 do formulário, o texto do Programa de Acompanhamento aponta para uma

[...] avaliação sumária dos principais aspectos institucionais, contendo os resultados da análise da situação e do desempenho institucionais do órgão responsável pela implementação do Projeto, este quadro se destina a fornecer elementos para a política de reforma e modernização administrativa (BRASIL, 1974, p. 24).

ASPECTOS INSTITUCIONAIS		DESCRIÇÃO DOS OBSTÁCULOS	R/I	PROVIDÊNCIAS RECOMENDADAS OU IMPLEMENTADAS (1)	RESULTADOS ALCANÇADOS NA MELHORIA DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA OU PROJETO

(*) Este formulário tem por objetivo fornecer subsídios ao MPCG para orientação do seu programa de reforma e modernização administrativa. Utilizar tantos formulários quantos forem necessários.

(1) Especificar o estágio em que se encontram as providências: recomendadas (R) ou implementadas (I).

Figura 122: Controle institucional pormenorizado
Fonte: (BRASIL, 1974, p. VIII-5)

A preocupação do Governo com o desempenho das instituições de Planejamento é ressaltada no mesmo formulário – página 4 de 4 – em que deveriam ser relatados os problemas internos existentes, que fossem impeditivos ao desenvolvimento de projetos. O texto do documento aponta até para minúcias operacionais, através da

[...] identificação dos obstáculos institucionais e sugestões e recomendações no sentido de removê-los. Este quadro tem por objetivo fornecer ao MPCG [Ministério do Planejamento e Coordenação Geral] elementos para orientação de sua política de reforma e modernização administrativa. Em relação a cada projeto prioritário deverão ser especificados:

- a) os aspectos institucionais cuja situação ou desempenho forem considerados como inadequados e que relevantes para a implementação do projeto;
- b) os obstáculos institucionais à execução do projeto, relativos a cada um dos aspectos institucionais já explicitados;
- c) as providências recomendadas e/ou implementadas para a remoção dos obstáculos apontados;
- d) e finalmente, os resultados alcançados na melhoria da execução do projeto através da implementação das providências acima referidas; (caso haja insuficiência de espaço no formulário, devem ser utilizados tantos modelos quantos forem necessários, sendo apenas, necessário especificar em cada modelo o nome e número de ordem do Projeto) (BRASIL, 1974, p. 25).

As diferenças entre formulários conformaram indício de controles distintos entre o retorno a ser dado pela SUDAM, à estrutura central do Planejamento Federal, e aquele a ser fornecido pela SUFRAMA; chamou atenção a maior quantidade de informações exigidas do órgão sub-regional.

A diferenciação verificada vai ao encontro de crítica feita por d'Almeida sobre o pouco poder decisório da SUFRAMA e de outros agentes locais com os quais o órgão se articulava, entre 1967 e 1974, frente às determinações oriundas do Governo Federal.

A quantidade de informações exigidas para acompanhamento dos projetos desenvolvidos pela Superintendência, não obstante o argumento oficial da descentralização do planejamento, ratifica o indício de maior controle central e de articulação vertical entre os âmbitos federal e regional da ação planejadora. Tal nível de articulação se associa às formulações trazidas pelo autor, quando afirma sobre a submissão dos agentes públicos e privados estabelecidos no Amazonas, às determinações oriundas do Governo Federal.

Sobre a fase posterior, entre 1979 e 1980, as análises feitas por d'Almeida trazem dois pontos relevantes: a continuidade das influências centralizadoras em âmbito federal e a ampliação do papel do Governo local nas diretrizes estabelecidas para os incentivos fiscais, de competência estadual, incidentes

sobre o parque fabril sediado no Amazonas, e que diretamente impactavam na atuação da SUFRAMA.

O Governo Federal continuou baixando diretrizes com alcance no funcionamento da ZFM. Em contrapartida, os dirigentes da SUFRAMA insistiam em participar do processo, influenciando ou alterando a legislação naquilo que tocava à política da entidade.

O Governo do Estado do Amazonas, por seu turno, resolveu interferir no jogo dos interesses em que estão envolvidos o Estado e o empresariado, com relação aos benefícios fiscais que aquele concede, em especial a devolução do ICM. Em dezembro de 1979, enviou mensagem à Assembléia Legislativa alterando a Lei nº 958/70, que, objetivando ampliar o Parque Industrial de Manaus, contemplava os investimentos oriundos de outras áreas com 100% de restituição, enquanto que, para aqueles já implantados no Estado, tal restituição não ia além dos 50%.

A proposta do Governo, posto que o prazo de vigência do benefício na Lei nº 958 expirava em 1982, objetivava escalonar os investimentos, para efeito de restituição, classificando as empresas em dois tipos com possibilidades de alcançarem percentuais entre 50% e 70% uma e 60% a 80% outras, podendo haver ampliações diferenciadas, conforme a categoria a que pertencesse a empresa e os tipos de reinvestimentos pelo qual viesse a optar [...] a Liderança da SUFRAMA saiu em defesa do empresariado, alegando proteção aos interesses da região, uma vez que muitos daqueles ameaçaram deixar a ZFM. [...] O Governo do Estado, por outro lado, ficou praticamente só, contando apenas com o apoio de alguns empresários e dos parlamentares do partido situacionista. No entanto, insistiu no projeto e obteve a sua aprovação da Assembléia Estadual, que o transformou na Lei nº 1.370/1979.

Verificou-se, então, que a luta do empresariado era pela sustentação do privilégio. Aprovada a Lei, na qual era garantido o direito de opção, as empresas não optaram pela permanência no regime até então vigente, preferindo todas passarem para aquele que entrava em vigor (D'ALMEIDA, 1981, p. 103).

Em paralelo às situações de conflito, a maior expressão do agente de planejamento estadual também foi representada no âmbito das relações entre instituições identificadas por d'Almeida como "Transações Institucionais". Elencando os vínculos e influências na atuação da SUFRAMA, o autor indica

conjuntos de elos: 1) Capacitadores e Normativos; 2) Funcionais; 3) Competitivos; 4) Emulativos¹¹¹ e 5) Difusos.

A texto aponta para a presença do Governo Estadual no primeiro, segundo e quarto grupos; sobre o primeiro conjunto é identificado que

Foram classificados nesta categoria as instituições das quais chegam à SUFRAMA os parâmetros legais da comunidade, dentro dos quais a entidade se deve conter [...] e que permitem o seu funcionamento (D'ALMEIDA, 1981, p. 118).

Os principais parâmetros trazidos pelo Estado do Amazonas se faziam representar através de impostos estaduais para projetos de interesse da autarquia.

Sobre o segundo e o quarto grupo são apontados órgãos e vínculos estabelecidos entre o Governo local e a SUFRAMA, que ratificam o aumento da estrutura de planejamento do Amazonas, uma vez que:

Na execução das tarefas através das quais persegue o cumprimento de suas finalidades, a SUFRAMA vale-se da participação de outras organizações, que poderiam ser classificados como elos funcionais. [...]. No que se refere à administração da ZFM, as atividades de interesse e responsabilidade da SUFRAMA voltam-se para três objetivos fundamentais: o desenvolvimento agropecuário, o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento do setor de serviços. [...]. As atividades voltadas para o desenvolvimento agropecuário são desencadeadas com a colaboração de organizações como a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas (CODEAGRO) [...]. Nas atividades que interessam ao desenvolvimento do setor de serviços, participam organizações como a [...] Processamento de Dados do Amazonas (PRODAM) [...]. Classificam-se como elos emulativos, interessados no desenvolvimento da SUFRAMA, as seguintes instituições: Governo dos Estados do Amazonas [...] indústrias instaladas no Distrito Industrial, firmas comerciais de Manaus [...]. Os elos emulativos acreditam nos benefícios que podem resultar dos possíveis êxitos da SUFRAMA [...] (D'ALMEIDA, 1981, p. 125).

¹¹¹ No contexto o termo se associa ao verbo emular, que significa esforçar-se para a realização de um mesmo objetivo; procurar emparelhar-se.

O exame sobre os elos competitivos revelou que a SUFRAMA se inseria no conjunto institucional do planejamento da região enquanto concorrente de órgãos e grupos que extrapolavam os limites regionais.

Tendo objetivos similares aos da SUFRAMA e recebendo recursos financeiros de iguais fontes, classificam-se como elos competitivos, embora com maior ou menor poder de influenciar na partilha daqueles recursos, as seguintes instituições: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e demais entidades de desenvolvimento regional.

A competição se exerce em termos de disputa pelos recursos do Governo Federal e se manifesta através do grau de influência que cada competidor procura injetar nas decisões dos elos normativos e capacitadores. Os mais diferentes processos, inclusive o desprestigiamento do concorrente e a supervalorização das próprias atividades, servem para tentar a influência do rateio dos recursos.

Os mais difíceis competidores da entidade, porém não lutam pela obtenção de recursos do Governo Federal; lutam pela sustentação de faixas do mercado interno do país: são os empresários industriais do Centro-Sul que, opondo-se à ZFM, dificultam profundamente a ação do seu órgão dirigente – a SUFRAMA.

Entre as agências de desenvolvimento regional é a SUDAM a de maior presença ante os interesses da SUFRAMA. Ambas vinculadas ao Ministério do Interior, empenham-se na obtenção dos recursos, do amparo do Governo Federal e o prestígio junto à comunidade regional. Essa luta, aliás, transcende o campo institucional, tornando-se numa disputa entre as comunidades dos Estados do Amazonas e Pará.

Os paraenses discutem a ZFM como agência de desenvolvimento regional. Descobrem impropriedades na implantação daquele mecanismo de concessão alfandegária, que vão desde a justificativa de sua criação até os resultados econômicos que produziu ou possa produzir para a região.

Os argumentos que apresentam têm a tipicidade daqueles fatos que Amilcar Tupiassu, renomado técnico e autor paraense, apresenta quando conjectura sobre as estruturas e processos políticos envolvidos no empreendimento da ZFM. Um desses argumentos seria o de que foi criada a SUFRAMA sem que se aguardasse os benefícios que a Amazônia Ocidental também poderia usufruir da transformação da SPVEA em SUDAM e das mudanças então introduzidas nas políticas de incentivos fiscais. Outro argumento seria o de que a ZFM surgia com uma política

incongruente com a expansão capitalista que a “Operação Amazônia” defendia; um terceiro argumento seria o de que a ZFM fora criada não como decorrência de mobilização da sociedade civil, mas da ação de alguns de seus segmentos que apressaram sua discussão e aprovação. [...] com tais argumentos, os paraenses põem-se contra a SUFRAMA e ao lado da SUDAM. Mas os amazonenses defendem seus interesses e nestes incluem a ZFM e, por extensão, a SUFRAMA. [...] É nessa linha de argumentação que se defrontam paraenses e amazonenses, tendo como estandarte a SUDAM e a SUFRAMA respectivamente. A SUDAM não quer abrir mão da competência legal que lhe é atribuída para regular e conceder incentivos a toda a Amazônia Brasileira. A SUFRAMA quer, no entanto, expandir sua competência, assumindo todos os encargos dessa natureza na Amazônia Ocidental (D’ALMEIDA, 1981, p. 125).

A análise de d’Almeida encontra eco na perspectiva de Salazar (2006) na argumentação que apresenta sobre o embate político decorrente das competências dos dois órgãos, inclusive, no que se refere ao acesso a recursos. Ao expor a ação da Superintendência específica, sediada na capital amazonense, indica:

Nessa condição teve que interagir com a [...] SUDAM, com os governos estaduais e com as administrações municipais, potencializando programas e projetos nas áreas de infraestrutura econômica e social. Isso explica a razão pela qual [...] se reacendiam velhas reivindicações [...] para que o órgão viesse a se constituir, de direito, em uma Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia Ocidental, passando a administrar também os incentivos que então eram incumbência da SUDAM, sobretudo os referentes aos benefícios financeiros do FINAM e à isenção do Imposto de Renda (SALAZAR, 2006, p. 239).

Em meio ao quadro de centralização, descentralização e articulação – por vezes, conflituosa – entre instituições regionais de planejamento e desenvolvimento, a SUFRAMA passou em 1979 por outra reforma estrutural (Figura 123).

Departamentos foram criados ou convertidos em superintendências adjuntas, outros passaram a acomodar divisões e seções. Sobre essa movimentação d’Almeida (1981) assinala a manutenção das intervenções do Governo Federal.

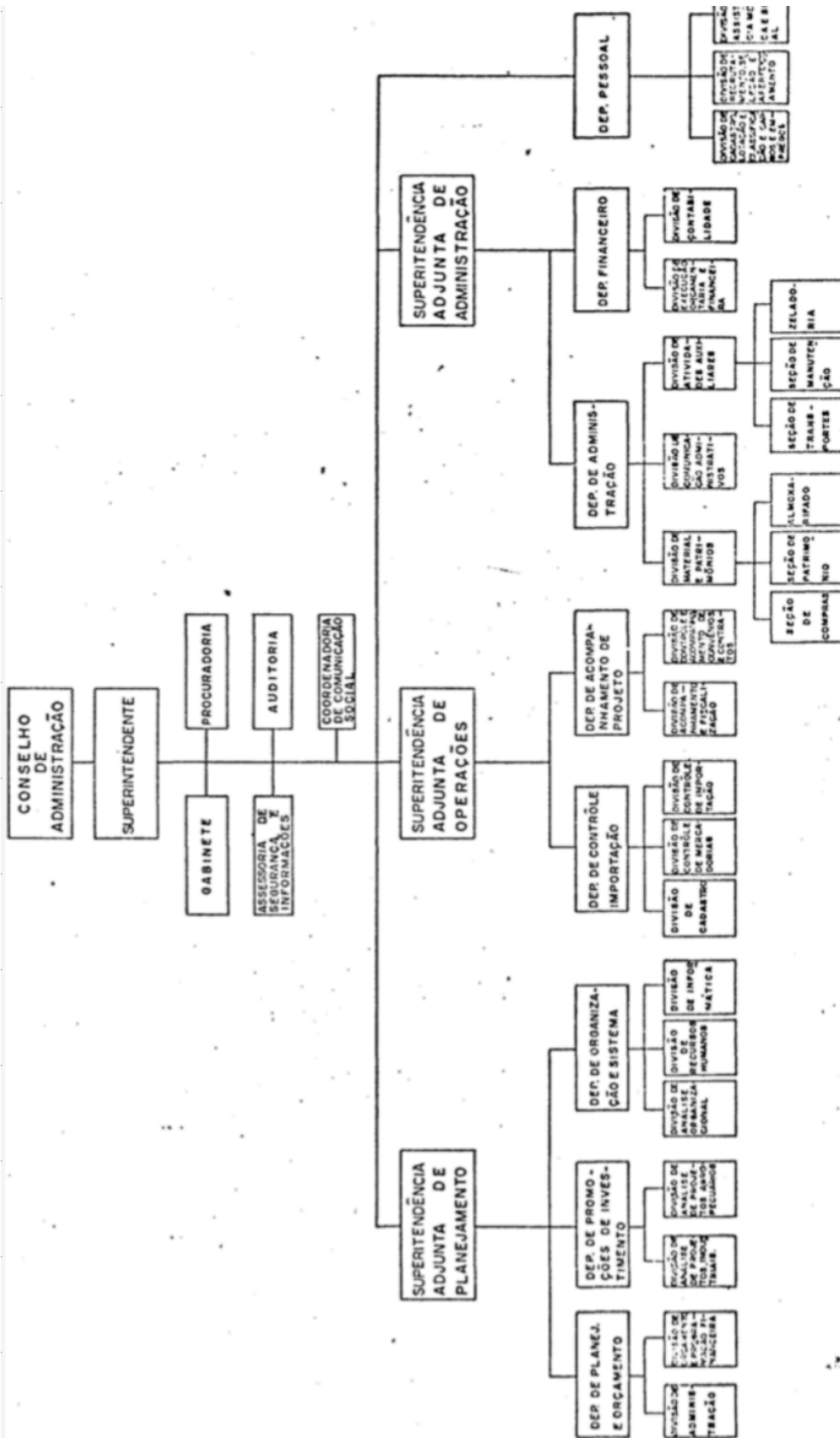


Figura 123: Reforma de 1979: complexidade determinada pelo MINTER.
 Fonte: (D'ALMEIDA, 1981, p. 159).

[...] c) A estrutura interna da SUFRAMA não é das mais rígidas, porém não é de fácil adequação às variáveis impostas pelas necessidades. A estrutura é aprovada nos pormenores pelo Ministério do Interior e não, como se faria mais fácil, pelo Superintendente ou pelo Conselho de Administração.

d) A estrutura interna da SUFRAMA permite um adequado equilíbrio entre os diversos níveis de organização. Permite também que cada nível planeje, decida e execute o que pode ser de sua competência. Não se pode dizer, porém, que assim funcione, o que, no entanto, é mais uma questão de estilo dos dirigentes do que um defeito da estrutura (D'ALMEIDA, 1981, p. 94).

A reforma de 1979 manteve o movimento de gradativo aumento da complexidade, que é associável aos esforços de descentralização – organizacional – das tomadas de decisão; em contrapartida também foi mantida a concentração decisória no executivo federal. É nesse contexto de reforma que ocorre a transição entre o II PND e a proposta seguinte o terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND (Figura 124), que

[...] foi elaborado em 1979, em plena crise econômica, durante o governo do presidente Figueiredo, pelo ministro Delfim Neto [...] considerado um descrente do planejamento econômico.

O plano foi projetado para o período de 1980 a 1985, embora tenha sido interrompido já no segundo semestre de 1980. Neste período, já não existia o clima de "euforia desenvolvimentista" que marcou os PND's anteriores. [...] o país começava a sofrer as conseqüências da crise econômica internacional e o governo federal, alegando que a instabilidade impedia qualquer programação de mais longo prazo, passou a governar com medidas de curto e curtíssimo prazo (MATOS, 2002, p. 69).

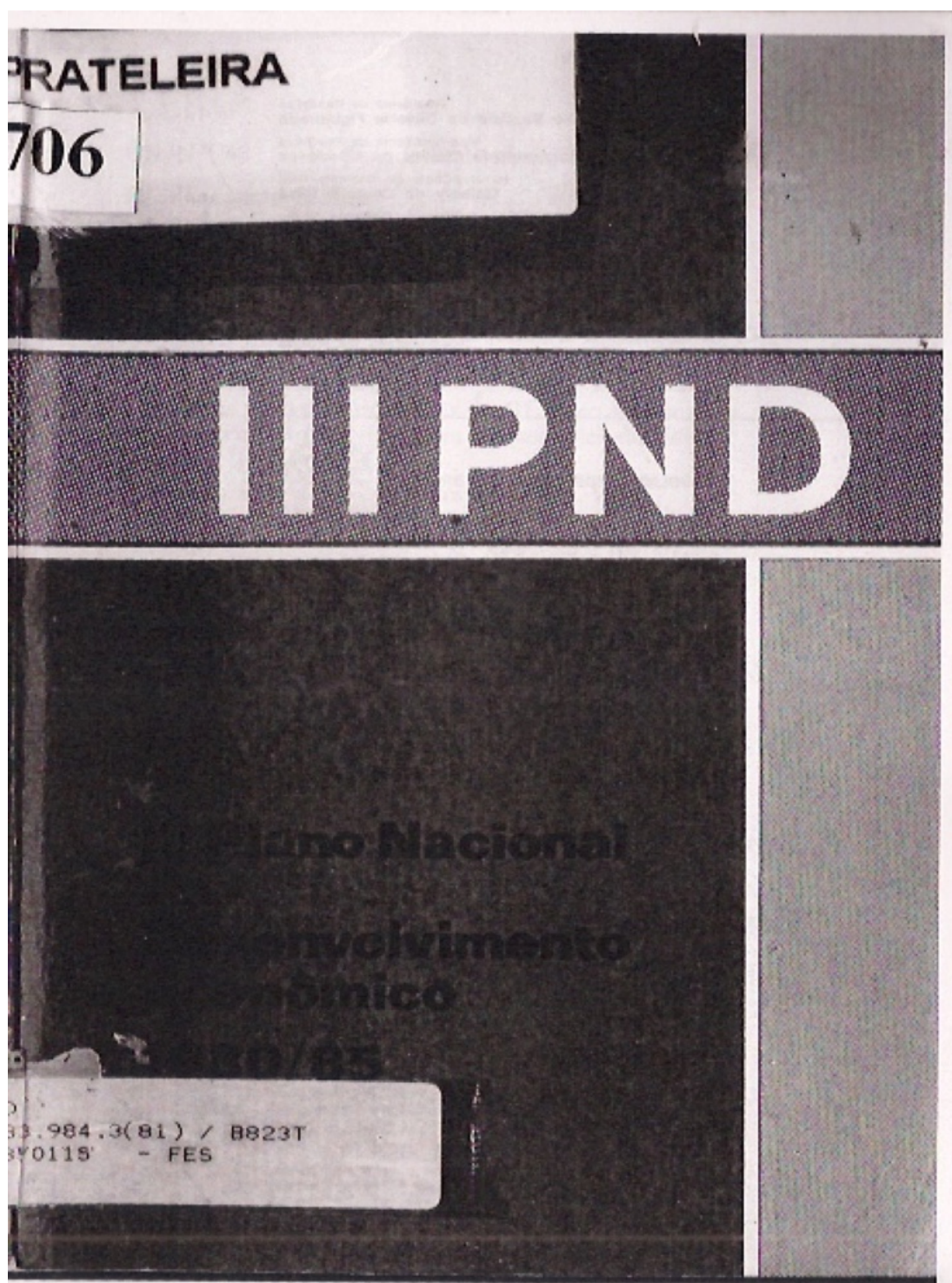


Figura 124: Início da década de 1980: planejamento perde força.
Fonte: (BRASIL, 1981).

A mudança trazida com a presença de Delfim Neto a frente do Ministério do Planejamento estava no fato de que nas fases anteriores, a pasta estivera sob o comando do economista João Paulo dos Reis Velloso, um entusiasta da atividade planejadora e um dos responsáveis pela fase de expansão das intervenções do Estado na economia, principalmente, a partir da elaboração do

[...] I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) para o período de 1972 a 1974, com o objetivo de fortalecer a economia brasileira, o que implicaria a elevação da taxa de expansão de empregos, a redução da taxa de inflação e a adoção de uma política econômica capaz de acelerar o desenvolvimento sem prejuízo do controle da inflação [e] entre maio e agosto de 1974, o II PND, aprovado pelo Congresso no segundo semestre de 1974. O plano dava ênfase à diminuição da dependência do país em relação às fontes externas de energia e priorizava o desenvolvimento das indústrias básicas. Esses investimentos seriam financiados pelo capital estatal, evitando-se a presença do capital estrangeiro nas áreas de infra-estrutura, mas incentivando sua participação nos demais setores. As posições defendidas do II PND estimularam o debate que já vinha se dando sobre os papéis dos capitais estrangeiro e estatal na economia brasileira [...]. Ao longo do governo Geisel, as metas do II PND demonstraram ser de difícil execução, já que não foi atingido o padrão de expansão econômica projetado. O plano tinha o objetivo de sustentar elevadas taxas de crescimento e ao mesmo tempo reverter a aceleração da inflação e conter o déficit do balanço de pagamentos. A queda na taxa de crescimento econômico do país, o impacto da crise do petróleo, o significativo aumento da dívida externa e o desequilíbrio do balanço de pagamentos compunham um quadro de dificuldades crescentes para o desenvolvimento da economia brasileira segundo essas diretrizes (FGV CPDOC, 2020).

A crise internacional e a descrença do Ministério do Planejamento na atividade planejadora trouxeram mudanças visíveis, inclusive, através do caráter de pouco detalhamento do conteúdo dos encaminhamentos governamentais, elemento observável quando da análise do documento do III PND, proposto para o período de 1980 a 1985, e dos documentos dos planos contemporâneos, tanto no âmbito regional proposto pela SUDAM, o III Plano de Desenvolvimento da Amazônia 1980-1985 – III PDA (Figura 125), quanto no âmbito estadual, apresentado pelo Governo do Amazonas, o Plano Global do Governo 1980-1983 (Figura 126). Os três documentos são sumários em comparação ao volume de informações detalhadas e propostas apresentadas no período anterior, correspondente ao II PND.



Figura 125: Prioridade para os grandes projetos industriais.
Fonte: (SUDAM, 1982)



Figura 126: Apenas uma carta de intenções.
Fonte: (AMAZONAS, 1980).

Não obstante a menor quantidade de detalhes apresentados, o texto do III PND traz pontos relevantes, a destacar. Na apresentação das “Políticas Setoriais” o texto oficial identifica uma mudança de prioridades ao indicar:

No período deste III PND, os setores prioritários são o de agricultura e abastecimento, o energético e o social. Obviamente, há uma programação de atividades para os demais setores (indústria, infra-estrutura e outros) cuja implantação é decisiva para a realização do III PND (BRASIL, 1981, p. 41).

Na Amazônia e, principalmente, no Amazonas a transformação econômica ocorrida na década anterior havia se baseado no setor industrial em função da ZFM; essa transformação é explicitada pelo PDA 80-85 apontado que:

[...] uma vez que se observa dentro da Região bolsões de desenvolvimento agrícola bastante expressivos como é o caso do Nordeste do Pará e do Estado de Rondônia [...] a análise dos dados revela que a participação da indústria na geração de Renda Interna, que era 17,3%, em 1965, chega até a atingir 14,1% em 1973 para subir ao nível de 22,4%, em 1978. Isso se deveu, sem dúvida, em sua grande parte, a consolidação do parque industrial da Zona Franca de Manaus, especialmente os ramos de material elétrico e de comunicações, material de transportes e indústria mecânica (SUDAM, 1982, p. 2).

A partir da anúncio de redirecionamento das prioridades nacionais, procurou-se investigar sobre a articulação entre a nova diretriz do Governo Federal e os encaminhamentos dados pelas instâncias regional e estadual do planejamento atuantes no território amazonense.

Tratando especificamente do setor industrial o III PND elucida outra visão do Estado sobre a indústria nacional e, em paralelo, ao reiterar sua importância para o crescimento do país, elege prioridades.

[...] o III PND não só reconhece a inviabilidade de sua própria estratégia de desenvolvimento sem o adequado desempenho e reformulação do setor industrial, mas também não ignora que sua importância determina ênfases dentro do próprio setor, que muitas vezes superam outras prioridades (BRASIL, 1980, p. 56).

Essas ênfases são elencadas em oito itens dos quais convém destacar os seguintes:

- conceder preferência ao desenvolvimento das pequenas, médias e microempresas nacionais, especialmente às

agroindustriais, às produtoras de bens de consumo essenciais e populares e às que incorporam os resultados dos esforços nacionais de pesquisa científica e tecnológica;

[...]

- promover e apoiar a reorientação espacial dos novos investimentos, de modo compatível com os interesses mais amplos da política nacional de desenvolvimento: a descentralização industrial não é entendida neste Plano como transferência de atividades das áreas mais industrializadas para outras, mas como privilegiamento de novas áreas e pólos;

- dar preferência à execução dos projetos viáveis já decididos ou em execução, tendo permanente prioridade no período os que substituam importações ou ampliem exportações, os que apresentam alto coeficiente de absorção de mão-de-obra, os que permitam elevar os padrões de consumo e bem-estar das populações de menor renda [...]

- coordenar a administração dos instrumentos de ação governamental – os financeiros, os fiscais, as facilidades de infra-estrutura e outros – em função dos objetivos e das prioridades da política nacional de desenvolvimento, inclusive limitar a atuação do setor público como produtor e investidor, somente às atividades e projetos industriais estratégicos que o setor privado não possa ou não queira realizar e aos que atendam a interesses da segurança nacional (BRASIL, 1980, p. 57).

O último objetivo elencado anuncia uma diminuição da força do Estado no setor da indústria; investigou-se então sobre as prioridades dadas pela SUDAM ao referido setor no PDA 80-85, que se materializaram no texto do Plano, através da exposição de um quadro regional problemático, que vai ao encontro das metas III PND de estímulo à pequena indústria.

Um balanço dos resultados da atuação do governo junto ao setor industrial exemplificaria certas deficiências que persistem, a despeito de sua contribuição positiva para a expansão do parque fabril regional. Assim é que a taxa de absorção de mão-de-obra na indústria tem-se revelado inferior à do crescimento da população ativa do próprio setor, mostrando que parte do contingente operário não encontra ocupação produtiva ao longo de ano completo. Por sua vez o efeito germinativo da nova indústria implantada, salvo em alguns ramos, é habitualmente fraco. Finalmente a elevada concentração inter-pessoal e espacial de renda no setor inibe um crescimento a ritmo satisfatório [...]

É evidente embora o setor apresente amplas perspectivas de aproveitamento de matérias-primas regionais, como é o caso

das madeiras, minérios, fibras, vegetais, óleos comestíveis, frutas regionais [...] [que] o sucesso do desenvolvimento setorial dependa das medidas de implementação e das correções e complementações que se fizerem necessárias para conter os refluxos de renda para as zonas de origem dos capitais e de ali promover seus principais efeitos multiplicadores.

A esse respeito, a política industrial preconiza uma estratégia que promova um progressivo aumento do nível de elaboração das matérias-primas regionais, além do necessário apoio à pequena indústria de mercado local (SUDAM, 1982, p. 33).

No entanto, mesmo defendendo a pequena indústria local, as seis sugestões dadas pelo PDA 80-85 para o desenvolvimento da industrial contemplam, exclusivamente, empreendimentos de grande porte a exemplo dos

complexos mineiro-industriais [...] na Amazônia: [...] manganês da Serra de Carajás [...] evaporitos do Médio Amazonas [...] bauxita do Trombetas [...] bauxita [...] de Trauíra (Maranhão) [...] bauxita [...] de Almeirim [...] caulim do Rio Jari [e as seguintes localizações] [...] Pólo Siderúrgico de Marabá [...] Pólo Industrial de Barcarena [...] Pólo Industrial de Santarém (SUDAM, 1982, p. 34).

Confrontando os dois documentos, o nacional e o regional, à proposta estadual, o Plano Global do Governo 1980-1983, é possível esclarecer sobre a perspectiva do Estado do Amazonas em relação à indústria implantada e o alcance de suas reverberações junto à população.

O crescimento econômico do Estado, nos últimos anos, tem-se traduzido em ganhos sociais diminutos para a sua população, havendo um processo gradativo de concentração da renda e centralização dos benefícios decorrentes desse crescimento, na cidade de Manaus [...]. A industrialização no Amazonas recebeu, com a instituição da Zona Franca de Manaus, um impulso indiscutível, sendo importante a sua integração, expansão e consolidação para o desenvolvimento estadual. Apesar disso, o processo de industrialização vem apresentando distorções que, cumulativamente, se agravaram e precisam ser sanadas.

Concentrando-se essencialmente na capital, esse processo de crescimento industrial deslocou contingentes expressivos da população interiorana e de outras regiões do País para Manaus, na expectativa de melhores condições de trabalho. A expansão de empregos, porém, não foi suficiente para absorver o fluxo populacional, e grande parcela dessa população, que nas suas origens, ao menos, produzia o mínimo para sua sustentação, ficou marginalizada nas áreas periféricas da cidade, aumentando a demanda por bens de consumo e infra-estrutura.

Outros fatores fizeram, ainda, com que o crescimento destacado no Amazonas mantivesse ou agravasse as distorções: os empreendimentos implantados, não tendo a notoriedade de reinvestimentos de excedentes no Estado, não possibilitaram maior participação da população estadual [nos] resultados obtidos e as indústrias localizadas [...] praticamente não absorvendo matérias-primas locais, dependentes de insumos importados e pouco voltados para a produção de bens intermediários – não geraram compromissos com a estrutura econômica local (AMAZONAS, 1979. p. 42).

Contemporaneamente à preocupação do Governo estadual, o Plano da SUDAM, proposto para quinquênio 80-85, não indica objetivos industriais localizados no Amazonas e a menção direta à indústria no Estado se apresenta com a seguinte passagem:

A Zona Franca de Manaus, por constituir-se um polo dinâmico com incentivos especiais, deverá merecer apoio incondicional da SUDAM para a formação de um parque eletro-eletrônico e metal-mecânico voltado para o mercado nacional e internacional (SUDAM, 1982, p. 34).

Em paralelo, o III PND dá destaque à capital do Amazonas quando indica a Política Regional e Urbana a ser implementada na região.

Com relação ao setor urbano, o grande crescimento de algumas cidades – como Manaus, por exemplo – e seu papel fundamental na ocupação da área tornam prioritários o disciplinamento de sua expansão ao fortalecimento da respectiva infra-estrutura (BRASIL, 1982, p. 68).

Corroborando os destaques governamentais Ribeiro (2005) enfatiza a expressão da capital do Amazonas enquanto ponto de irradiação da presença nacional, alavancada pela formação do parque fabril, inclusive, a partir da instituição de planejamento sediada localmente.

A SUFRAMA teve pleno sucesso ao transformar a cidade de Manaus em um grande centro urbano e industrial localizado no coração da Amazônia brasileira. Do ponto de vista geopolítico, Manaus passou a ser a evidência mais ostensiva da ocupação da Amazônia. Um marco geopolítico do interesse do País pela sua grande região do Trópico Úmido (RIBEIRO, 2005, p. 237).

Em âmbito federal, regional e estadual a prioridade econômica para o Amazonas mantém-se centrada no setor industrial da ZFM, que não contemplava as indústrias locais; a intencionada expansão da infraestrutura na capital

amazonense assinalada no III PND e a concentração espacial da renda oriunda do setor industrial da Amazônia, apontada no III PDA, são materializadas na apresentação de dados relativos ao aumento de renda na região (Tabela 15).

Tabela 15: O Amazonas ascende

TABELA 5 REGIÃO NORTE RENDA INTERNA POR UNIDADE FEDERADA 1965-1970-1975							
UNIDADE FEDERADA	1965		1970		1975		Cr\$ 1.000
		%		%		%	
- RONDÔNIA	35 869	5,1	169 360	5,1	1 261 036	6,7	
- ACRE	46 339	6,6	211 202	6,3	1 045 345	5,5	
- AMAZONAS	186 858	26,6	1 077 297	32,4	7 325 733	38,8	
- RORAIMA	10 896	1,6	53 107	1,6	377 805	2,0	
- PARÁ	365 412	51,9	1 650 651	49,6	8 470 502	44,9	
- AMAPÁ	57 474	8,2	167 035	5,0	399 801	2,7	
T O T A L	702 848	100,0	3 328 652	100,0	18 880 222	100,0	

FORNE E CALCULOS: SUDAM/CPR/DIVISÃO DE ANÁLISE ECONÔMICA.

Fonte: (SUDAM, 1982, p. 11).

Da simples visualização desses dados, não se pode concluir que a economia paraense apresente deterioração expressiva, tendo em vista somente o descenso observado em sua participação relativa no período em análise. De fato, e particularmente nos anos recentes, a economia paraense tem-se revelado numa das mais dinâmicas e diversificadas tanto setorial como espacialmente, dentro do contexto. [...] Por outro lado, o crescimento observado na participação relativa do Estado do Amazonas, na geração da Renda Interna Regional se deu, principalmente, em decorrência da criação e implantação da Zona Franca de Manaus (SUDAM, 1982, p. 4).

A ascensão econômica do Amazonas no cenário regional no intervalo de uma década é inequívoca, porém acompanhada de problemas que se mantiveram relatados no Plano do Governo Estadual, proposto para o triênio 1980-1985.

Esses mesmos problemas já haviam sido levantados pelo Relatório do Governo do Amazonas sobre o período 1971-1974, que apontou para o não alcance das ações das superintendências regionais sobre as pequenas indústrias e também para pouca mão-de-obra absorvida pelo, então nascente, parque industrial amazonense. O documento publicado seis anos antes do texto do III PND já

trouxera, enquanto estratégias para os problemas específicos do setor da indústria e comércio, as seguintes indicações:

A substituições de importações, principalmente dos produtos alimentícios e intensificação do aproveitamento das matérias-primas, não somente a partir do aumento da produtividade, mas na abertura de novas linhas de produção, a partir do maior aproveitamento de matéria-prima.

[...] dentro das condições para o desempenho das funções do setor, está ainda, a necessidade de atendimento de ampla faixa da atividade industrial, não atingida por seus instrumentos ou pelos créditos de assistência técnica: o grupo constituído pelos estabelecimentos industriais de pequena e média dimensões (AMAZONAS, 1974, p. 108).

A partir do que foi proposto pelo governo local em 1974 e da recorrência dos problemas procurou-se investigar sobre os encaminhamentos dados pelo Plano Global do Governo do Estado 1980-1983 no sentido de enfrentar essas questões. A análise do documento revelou não haver menção direta a qualquer proposta de atenção à pequena indústria e as soluções de planejamento encaminhadas nesse sentido, porém é destacável na elaboração do Plano a participação de

[...] mais de mil pessoas em torno dessa [...] tarefa [...] vinte e três seminários cobrindo todos os setores [...] estudos e pesquisa realizados pela Secretaria de Coordenação do Planejamento/CODEAMA, ICOTI e Universidade do Amazonas, visando aferir a realidade amazônica nos seus aspectos sócio-econômicos e territoriais [...] Essencialmente qualitativo o PLANO GLOBAL será desdobrado, para a sua operacionalização, nos Planos das Secretarias, de duração anual, permitindo, esta estratégia, maior realismo na fixação das metas e dos recursos requeridos (AMAZONAS, 1979. p. 15).

A análise do documento conforma indício de que o processo de expansão da estrutura de planejamento do Estado do Amazonas continuava na articulação entre agentes, respondendo assim a uma demanda trazida no Relatório de 1974. Além disso a adoção do planejamento anual conforma indício de alinhamento do Estado à realidade do curto prazo então vigente nas tomadas de decisão do Governo Federal. Tal situação, na prática inviabilizou o III PND já em 1980, num cenário de crescente instabilidade econômica internacional, aumentado com a crise do petróleo. Dentro desse contexto maior o Plano Global do governo

amazonense apresentou dentre os “Objetivos e Estratégias” o promover da atuação planejada e chamou atenção a expressa mudança no perfil da liderança do Governo do Estado.

No conjunto de objetivos e estratégias que se propõe adotar, o Governo sublinhou a sua decisão de gerir o Estado a partir de um planejamento democrático e da coordenação de ações que integrem esforços da Comunidade, do setor privado e da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Esta decisão, no entanto, exige a modificação do papel que tradicionalmente vinha sendo desempenhado pelo Governo e, em função disso, a adequação de sua estrutura institucional ao desempenho dessa nova missão.

Com este propósito, o Governo do Estado consolidará o seu sistema de planejamento integrado e participativo, o qual deverá permitir que a atividade governamental se constitua, sobretudo, em liderar e não impor decisões; em coordenar esforços e não em desencadear ações isoladas; em apreender as aspirações e necessidades dos vários segmentos da Comunidade estadual; e em se conduzir de forma técnica, política e eticamente válida, dentro desses parâmetros, utilizando-os para sistemática reavaliação e redirecionamento do seu desempenho (AMAZONAS, 1979, p.111).

O objetivo de aproximação entre o Poder Executivo amazonense e a Comunidade do Estado, através do protagonismo compartilhado teve sua expressão contemporânea nos encaminhamentos dados pela SUFRAMA entre 1979 e 1980. D’Almeida (1981) destaca as ações da Superintendência na busca de maior protagonismo político local em articulação com outros agentes da ação planejadora.

[...] são dignas de menção as medidas que levaram à criação da Associação dos Exportadores da ZFM e do Centro das Indústrias do Estado do Amazonas; à organização da Associação dos Produtores do Distrito Agropecuário da SUFRAMA; e à implantação do Consórcio do Distrito Industrial de Manaus (CONDIM) que assumiu todos os encargos relativos à administração da manutenção do Distrito Industrial. Além disso, um fato de maior importância e repercussão foi a criação do Fundo Comunitário das Indústrias da Zona Franca (FUNCOMIZ), sociedade civil da qual participam as empresas instaladas no Distrito Industrial. Sua direção maior é exercida pelo Superintendente da SUFRAMA, a quem compete gerir os recursos com ampla liberdade para sua alocação (D’ALMEIDA, 1981, p. 103).

Os movimentos de ampliação da presença da SUFRAMA no cenário estadual, apresentando maior protagonismo na articulação entre os agentes econômicos envolvidos no alavancar industrial amazonense ocorreram em paralelo à continuidade do quadro de não reverberação das ações da Superintendência no extenso território do Estado do Amazonas, situação recorrentemente reclamada pelo executivo estadual.

A articulação entre os três agentes do planejamento no Amazonas se deu num cenário em que a coexistência entre órgãos desencadeou diversos processos; dentre eles teve mais expressão a formação e ampliação da estrutura de planejamento do Estado do Amazonas em resposta às demandas trazidas com a chegada da SUFRAMA, incluída no contexto maior do Planejamento capitaneado pela SUDAM. Em paralelo a essa ampliação institucional foi observada uma frequente adequação das ações estaduais às diretrizes oriundas dos dois órgãos regionais de planejamento, por outro lado, se manteve a omissão das duas Superintendências no atendimento das necessidades de estímulo e suporte às indústrias regionais de pequeno porte, fenômeno esse claramente criticado pelo Governo local.

Até o ponto de inflexão entre 1966-1967, o Governo do Estado apresentou-se, frequentemente, como um agente discordante da política idealizada pelo Governo Federal, sobretudo sobre a falta de reverberação dos frutos do setor da indústria regional na vastidão interiorana do ocidente amazônico, da qual o Estado do Amazonas era o centro. A criação da SUDAM e da SUFRAMA concretizou a visão federal pautada na industrialização e alterou a percepção do executivo estadual, que passou a se envolver nos investimentos feitos para a consolidação do parque fabril, inclusive, alterando a legislação tributária no sentido de reduzir impostos cobrados sobre a atividade industrial num primeiro momento, e propondo outra alteração posteriormente, dessa vez com o intuito de aumentar impostos para alavancar a arrecadação estadual.

Em meio a esses movimentos do governo do Amazonas o processo de amadurecimento institucional da SUFRAMA se deu pautado por dinâmicas que tinham origens diversas; em relação ao Governo Federal o órgão enfrentou

dificuldades em pautar as ações de Planejamento, a partir de escolhas feitas internamente, em função da interferência direta do Executivo federal, que passou a ter maior poder de voto na mais alta esfera de decisão: o Conselho de Administração.

Já a relação da Superintendência com o Governo local se pautou entre o enfrentamento e o apoio, ambos balizados a partir da mudança de visão do Governo amazonense sobre o aumento de arrecadação gerado com o polo industrial. Isto é, enquanto não eram visíveis os benefícios tributários oriundos da política da SUFRAMA, havia morosidade em institucionalizar o planejamento estadual para avaliar a industrialização, a partir do momento em que as transformações começaram a surgir, a exemplo da ascensão da renda interna do Amazonas, o Governo local passou a defender a industrialização, inclusive querendo aumentar impostos estaduais, num movimento oposto ao que era pretendido pela Superintendência.

Os problemas acumulados e observados a partir de 1912 mantiveram o Estado do Amazonas na condição de dependente e crítico das interferências oriundas do Governo Federal, nas várias fases da atuação das políticas nacionais na Amazônia, anteriores a criação da SPVEA – quando o planejamento regional realmente se institucionaliza – e também nas fases posteriores, alcançando a criação da SUDAM e da SUFRAMA. A diferença da crítica após a criação da SUFRAMA ocorre no fato de que, mesmo não concordando com muito do que era proposto para o Estado, as ações locais se articularam com essas decisões vindas de cima, inclusive, se manifestando através da institucionalização do planejamento em âmbito estadual, num movimento expressivo e antes não observado.

No âmbito regional a SUFRAMA teve que disputar com a SUDAM os recursos de uma mesma origem, o que gerou uma situação anteriormente não existente na Amazônia, quando o centro de decisão sobre o destino dos recursos disponíveis ficava no Pará. Portanto, a criação da SUFRAMA desencadeou um cenário de diversificação institucional, considerando que a transição entre a

SPVEA e a SUDAM manteve distante da Amazônia Ocidental o centro decisório do planejamento na região.

Por fim, as atuações das duas Superintendências regionais reverberaram claramente as mudanças de rumo adotadas pela política econômica federal na adaptação do país a cenários distintos, a exemplo da grande mudança ocorrida entre o II PND e o III PND sobre os horizontes do planejamento, que foi do longo para o curto prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que foi apresentada conforma investigação histórica sobre a trajetória do Estado do Amazonas no conjunto do cenário regional da Amazônia, trajetória esta formada por intermédio das relações econômicas e políticas estabelecidas pela unidade federada, principalmente com o Estado do Pará, e com o Governo Federal, e que teve como elemento norteador a análise das experiências – numa primeira fase – das ações governamentais adotadas em socorro à economia amazônica e, posteriormente do Planejamento propriamente dito, este último posto em prática na Amazônia e no território amazonense a partir de 1953.

Detectou-se partindo dessas análises que, anteriormente, desde 1912, teve peso considerável sobre as dinâmicas de planejamento, postas em prática com a SPVEA, o acúmulo de problemas econômicos e experiências políticas estabelecido no território amazonense, materializado através das relações regionais e nacionais desenvolvidas entre a unidade federada, o contexto regional em que se inseria e o Governo Federal.

Esse acúmulo se fez representado principalmente pelo socorro estatal, que reverberou sobre o Estado do Amazonas durante mais de quarenta anos, em geral, de forma pontual, desarticulada e, majoritariamente, ligada à crise do extrativismo.

A investigação se debruçou sobre a busca da definição, delimitação e localização daquilo que foi chamado de “lugar” do Amazonas, constituído em meio ao aumento da complexidade dos problemas regionais e estaduais, definição esta primeiramente dada através dos acúmulos de experiências governamentais sedimentadas no combate à longa crise econômica da região, após o fim do Ciclo da Borracha, e, posteriormente, nas ações do Planejamento, reverberadas no âmbito estadual, enquanto era mantida a centralização das tomadas de decisão, geográfica e politicamente afastadas das demandas amazonenses, uma vez que, durante a fase de atuação da SPVEA, entre 1953 e 1966, a sede da superintendência se estabeleceu na cidade de Belém.

O quadro de distanciamento do Estado do Amazonas em relação ao centro decisório do Planejamento Regional e o menor protagonismo político dele

decorrente sofreu expressiva mudança quando, em 1967, houve a reformulação da Zona Franca de Manaus e foi criada, com sede na capital amazonense, a SUFRAMA, órgão federal de desenvolvimento, ao qual, foi dada a incumbência de promover, dentre outros objetivos, a industrialização em restrita área do território do Amazonas e o desenvolvimento da Sub-região da Amazônia Ocidental, à época, formada pelos Estados do Amazonas e Acre e pelos Territórios Federais de Rondônia e Roraima.

Essa mudança rompeu com estruturas políticas e econômicas internas do Amazonas, que se mantinham atuantes junto aos governos local e federal, através da presença constante de defensores do extrativismo, bastante influentes no cenário político do Estado, e que reiteradamente se faziam ouvir em suas demandas em prol do socorro à economia baseada, exclusivamente, na borracha e no aviamento.

A nova ênfase industrial se pôs em completo descolamento, tanto do extrativismo, quanto da própria indústria local já existente, o que deu fim ao protagonismo da economia gomífera no Amazonas, conformando assim uma inquestionável mudança de rumo.

Paralelamente, essa mesma reorientação econômica não se mostrou capaz de alterar a assimetria demográfica e a concentração espacial de recursos, já apresentadas por Manaus, corroborando, outrossim, para o incremento desses processos, que a pesquisa identificou como iniciados nos principais movimentos políticos e econômicos estabelecidos no cenário regional e no Estado do Amazonas, logo após o início da crise da economia extrativa em 1912.

Esses movimentos revelaram a influência e a resistência dos grupos ligados à economia gomífera na defesa da retomada do modelo econômico, outrora lucrativo, principalmente com a expectativa de auxílio por parte do Governo Federal.

Tal resistência teve como principais desdobramentos dois movimentos, geridos pelo Governo do Estado, e de grande impacto econômico e demográfico, quais sejam, a concentração espacial na cidade capital dos investimentos públicos

originários da arrecadação de tributos estaduais, às custas do empobrecimento dos municípios interioranos, aos quais, não eram repassados os benefícios oriundos dos pesados impostos arrecadados, que se converteram entre as décadas de 1910 e 1930 em sustentáculo da máquina pública estadual, sediada em Manaus, e o contínuo e crescente movimento migratório das populações originárias desses mesmos municípios empobrecidos, rumo à capital, em busca de melhores condições de vida.

Tanto a expectativa de socorro vinda do Governo Federal, que teve no Plano de Defesa de Borracha de 1912 sua primeira resposta, quanto a defesa das estruturas de produção da goma aos moldes do que fora na época de auge do extrativismo no Amazonas, entre 1870 e 1912, sustentado em grande parte pelo sistema de aviamento, continuaram presentes nas argumentações políticas apresentadas pelas elites extrativistas durante o período da Segunda Guerra Mundial, que teve como expoente regional a Batalha da Borracha.

Nesse contexto os movimentos mais expressivos de institucionalização das ações governamentais no Amazonas ficaram a cargo do Governo Federal com a criação de órgãos como a SAVA e o SESP, apresentando o Governo amazonense o posicionamento de mero receptor das diretrizes vindas do âmbito nacional que, quando muito, executava pequenas alterações legais, para o desenvolvimento precário da agricultura em meio ao aumento da necessidade de consumo de víveres, durante o conflito, derivado, principalmente, dos grandes contingentes de migrantes nordestinos, que chegaram ao porto de Manaus entre 1942 e 1944.

A força dessas mesmas elites extrativistas, porém com expressão mais restrita, foi percebida também no período pós-guerra quando foi criada a Comissão Executiva de Defesa da Borracha – CEDB, em 1947, que passou a atuar como intermediadora entre os produtores de borracha, a indústria manufatureira de produtos derivados da borracha e o exclusivo comprador do produto, o Banco de Crédito da Amazônia – BCA, detentor do monopólio subsidiado sobre a produção regional.

A clara insatisfação dos expoentes políticos amazonenses em não poder negociar a borracha no livre mercado e o isolamento dos representantes do Estado no cenário regional, quando de seus pleitos para uma liberação do comércio da goma, já era fruto do processo de exclusividade monocultora, no qual, se aprofundara o Amazonas durante a Guerra, constituindo assim um “lugar”, uma condição incomum no conjunto das unidades federadas que compunham a Amazônia, pois o Pará emergira da Guerra em superior situação econômica e as demais unidades federadas não apresentavam peso econômico expressivo no contexto regional em nenhum setor relevante.

Entre fins da década de 1940 e início da década de 1950 o Amazonas voltou a sustentar sua estrutura econômica, exclusivamente, na extração da borracha, abandonando inclusive outras fontes também extrativistas, a exemplo da castanha, em semelhança ao que acontecera até 1912. Em diferente situação estava o Estado do Pará que no pós-guerra apresentava diversificação produtiva e por isso não tinha interesse em se desembaraçar do monopólio do Banco de Crédito da Borracha, posteriormente rebatizado como Banco de Crédito da Amazônia.

Por outro lado, em situação também diferenciada se encontravam as demais unidades federadas da região: Acre, Guaporé, Rio Branco e Amapá, então territórios federais, com economia pífia, apresentavam total interesse na manutenção do vínculo com o BCA.

Foi partindo desse quadro de isolamento político regional e fragilidade econômica, constituída no âmbito estadual, que se iniciou a trajetória do Amazonas quando da criação da SPVEA em 1953. Essa fragilidade já era a expressão do “lugar” do Estado no cenário regional, cuja estrutura econômica, se manteve refém de duas questões, uma anterior à criação da SPVEA e outra contemporânea aos treze anos de atuação de Superintendência.

A primeira questão foi a não decolagem da agricultura, enquanto alternativa econômica, juntamente à atração imediatista do extrativismo sobre as populações interioranas e à precariedade do sistema de transportes, que, em

conjunto, mantiveram em ocupação sazonal, isolamento e extrema pobreza o interior do Estado, estimulando assim a migração rumo a capital.

Já a segunda questão, contemporânea à SPVEA, se conformou através de um conjunto de dinâmicas que se tornaram mais complexas no Amazonas à medida em que se faziam sentir as reverberações da atividade planejadora, cuja expressão pode ser resumida no aumento do grau de urbanização apresentado pela economia do Estado, entre 1953 e 1966, baseado – também – na ideia de planejamento científico, amplamente defendida pela Superintendência, ideia essa materializada, tanto através de propostas cujas reverberações se dariam no longo prazo, a exemplo do Instituto de Pesquisas Florestais a ser implantado em Manaus, quanto por meio da efetiva melhoria do sistema elétrico da cidade, possibilitando assim avanços nas atividades comerciais e industriais.

Foi revelada também com a chegada da SPVEA alteração no comportamento do Governo amazonense nas respostas dadas à fragilidade econômica estadual, que passou a incentivar a interiorização da economia, através da implantação de colônias voltadas à agricultura e tomou a iniciativa de subsidiar o setor com a criação de fundo de fomento. Tal postura diferiu daquela adotada nas décadas anteriores, em que se apresentou a inércia de investimentos oriundos do governo local e a posição receptiva e pouco questionadora do Amazonas, frente às diretrizes vindas do Governo Federal.

No entanto essa mudança de postura foi acompanhada, em paralelo, por reivindicações de ajuda federal para os seringais nativos, o que demonstrou a continuidade da preponderância rural/extrativa-natural da economia amazonense e o hiato que tal ênfase revelava entre os interesses do Estado do Amazonas e a perspectiva do Planejamento para a Região, que a SPVEA representava.

O hiato entre interesses se transformou em total ruptura a partir da criação da SUDAM em 1966 e da SUFRAMA em 1967, o que alterou significativamente o “lugar” do Estado do Amazonas e o papel da cidade de Manaus na condução da economia do ocidente da Amazônia, mesmo que a Superintendência sediada na capital amazonense não fosse caracterizada como órgão de planejamento –

função designada à SUDAM, com sede em Belém – mas sim de desenvolvimento da Amazônia Ocidental.

Houve uma mudança de “lugar”, mas essa mudança se conformou mais enquanto um alavancar de *status* político e econômico do Amazonas no cenário regional e menos como expressão de uma efetiva reorientação econômica que desconcentrasse espacialmente o desenvolvimento já mononucleado em Manaus.

A pesquisa também revelou que após 1967 houve a emergência de um cenário institucional atípico, estruturado no território amazonense, em que se articularam as ações e os interesses da SUDAM, da SUFRAMA e do Governo do Estado do Amazonas. Essa articulação resultou em movimentos de aproximação e afastamento entre os órgãos, que tiveram, enquanto elemento balizador de primeira ordem, o peso do Estado, através das interveniências centralizadoras do Executivo Federal.

Tiveram destaque nesse período os movimentos de busca por protagonismo institucional, tanto aqueles ocorridos internamente à SUFRAMA, quanto aqueles localizados nas ações e reações do governo amazonense que, notadamente, implantou e ampliou uma estrutura de planejamento estadual para fazer frente às necessidades surgidas com a expressiva industrialização sedimentada na cidade de Manaus, principalmente na década de 1970.

Esse esforço de estruturação do planejamento ocorreu juntamente a outro movimento expressivo, oriundo também do Governo do Estado do Amazonas, qual seja, a clara e recorrente crítica feita sobre a não reverberação espacial no vasto interior do Estado da reorientação econômica surgida com a industrialização, acompanhada do não alcance dos incentivos fiscais sobre a indústria regional – de pequeno porte, atrelada aos produtos regionais e ao mercado local – preterida pela nova indústria – de grande porte e descolada dos insumos e do mercado consumidor existentes no Estado.

A busca pelo “lugar” do Estado do Amazonas no contexto regional de experiências das ações governamentais, que alcançaram a institucionalização

do Planejamento a partir da década de 1950, e que no Amazonas receberam incremento, a partir de 1967, revelou a manutenção, ao longo de mais de sete décadas, da condição da cidade de Manaus enquanto *lócus* dos acúmulos, experiências e reverberações dos encaminhamentos dados pelas esferas de governo e pelos grupos econômicos e políticos dominantes no território amazonense.

O “lugar” do Estado do Amazonas nas ações governamentais ocorridas, entre 1912 e 1953, e nas experiências do Planejamento desenvolvidas na região, entre 1953 e 1985, é expressivamente definido e representado pela inalterada condição econômica de Manaus, nos âmbitos estadual e sub-regional, mantida durante todo o período como centro do ocidente amazônico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SÁBER, A. N. **Amazônia: do discurso à práxis**. São Paulo (Publicado originalmente em 1953): Edusp, 2004.

AGUIRRE, B.; SADDI, F. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n.4, outubro/dezembro 1997. 78-98

AMAZONAS. **Mensagem lida perante o Congresso dos Representantes**. Manaus: Typ. da Livraria Ferreira Penna, 1901.

_____. **Mensagem lida perante o Congresso dos Srs. Representantes**. Manaus: Typ. da Livraria Ferreira Penna, 1903.

_____. **Mensagem lida perante o Congresso dos Representantes**. Manaus: Secção de Obras e Imprensa Oficial, 1910.

_____. **Mensagem lida perante o Congresso dos Representantes**. Manaus: Secção de Obras e Imprensa Oficial, 1911.

_____. **Mensagem lida perante o Congresso dos Representantes**. Manaus: Secção de Obras da Imprensa Pública, 1914.

_____. **Mensagem lida perante a Assembléa Legislativa**. Manaus: [s.n.], 1920.

_____. **Mensagem do Presidente do Estado do Amazonas á assembléa legislativa**. Manáos: [s.n.], 1929.

_____. **Mensagem do Presidente do Estado do Amazonas á assembléa legislativa**. Manáos: [s.n.], 1936.

_____. **Exposição ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, por Álvaro Maia**. Manaus: Interventoria Federal no Estado do Amazonas, 1939.

_____. **Exposição ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, D. D. Presidente da República, por Álvaro Maia Interventor Federal**. Manaus: [s.n.], 1940.

_____. **Exposição Ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, por Álvaro Maia Interventor Federal**. Manaus: Imprensa Pública, 1941.

_____. **Exposição ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, por Álvaro Maia Interventor Federal**. Manaus: Imprensa Pública, 1942.

_____. **Exposição ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, por Álvaro Maia Interventor Federal.** Manaus: Imprensa Pública, 1943.

_____. **Exposição ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, por Álvaro Maia Interventor Federal.** Manaus: Imprensa Pública, 1944.

_____. **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Manaus: [s.n.], 1952.

_____. **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Manaus: [s.n.], 1953.

_____. **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Manaus: Imprensa Oficial, 1955.

_____. **Mensagem apresentada pelo Presidente Dorval Pires Porto.** Manaus: [s.n.], 1957.

_____. **Mensagem do Governador Plínio Ramos Coelho à Assembleia Legislativa.** Manaus: [s.n.], 1957.

_____. **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Manaus: [s.n.], 1959.

_____. **Relatório de Avaliação do Plano de Governo (1971-194).** Manaus: Núcleo de Programação Institucional - NPI, 1974.

_____. **Relatório de Avaliação do Plano de Governo: 1971-1974.** Manaus: SEPLAN, 1974.

_____. **Plano de Desenvolvimento do Amazonas - Programa 1975.** Manaus: AMAZONAS, 1975.

_____. **Plano de Desenvolvimento do Amazonas 1976-1979.** Manaus: Amazonas, 1976.

_____. **Estado do Amazonas - Plano Global do Governo 1980/1983.** Manaus: Amazonas, 1979.

_____. Anuário Estatístico do Amazonas. **Câmara dos Deputados**, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/apresentacoes-e-arquivos-audiencias-e-seminarios/seminario-manaus-09-10-2015/o-amazonas-e-a-crise/view>>. Acesso em: 28 maio 2018.

AMAZONAS.NO. Manaus histórica. **Amazonas.no**, 2020. Disponível em: <<http://amazonas.no.comunidades.net/manaus-historica>>. Acesso em: 2020 maio 2017.

ANTONY, N. Crise de Sinceridade. **Jornal do Comércio**, Manaus, p. 2, maio 1963.

ARAÚJO, N. Y. B. D. **"O milagre dos Manauaras"**: Zona Franca de Manaus. 1985. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Estudos Avançados em Educação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

ARAÚJO, T. B. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. D. F.; NABUCO, M. R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993. Cap. 5, p. 87-96.

_____. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, São Paulo, 11, n. 29, abr 1997. 7-36.

BARBOSA, E. B. O Distrito Agropecuário da Suframa: 1975 a 2015. **O Distrito Agropecuário da Suframa: 1975 a 2015**, Manaus, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/PalestraProf.Evandro_DistritoAgropecuariaSuframa05012015.pdf>. Acesso em: 1 set. 2020.

BARROS, J. D. O campo da história: especialidades e abordagens. 5. Ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BASA. **Amazônia; Legislação desenvolvimentista**. Belém: BASA, 1969.

BASTOS, P. P. Z. O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). **História econômica & história de empresas**, 7, n. 1, 2004. 99-135.

BATISTA, D. **O complexo da Amazônia**: análise do processo de desenvolvimento. 2. ed. Manaus: Valer, Edua e Inpa, 2007.

BECKER, U. **A urbe amazônica**: a floresta e a cidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BELTRÃO, A. F. Café. In: FGV-CPDOC **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

BENCHIMOL, S. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. Manaus: Umberto Calderaro, 1977.

BERNARDES, N. Características gerais de agricultura brasileira no século XX. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, 23, n. 2, 1961. 363-420.

BONFIM, S. **Valorização da Amazônia e sua Comissão de Planejamento**. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1953.

BRASIL. **Decreto nº 9.521, de 17 de Abril de 1912**: Approva o regulamento para a execução das medidas e serviços previstos na lei n. 2.543 A, de 5 de janeiro de 1912, concernente á defesa economica da borracha exceptuados os accôrdos com os Estados que a produzem. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1912.

_____. **Política Econômica**: Defesa da borracha 1906-1914. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1915.

_____. **Decreto-Lei N. 4.451 – de 9 de julho de 1942.** Autoriza a constituição do Banco de Crédito da Borracha, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Brasil, 1942.

_____. **Decreto-Lei N. 5.044 – de 4 de dezembro de 1942. Cria a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (S. A. V. A.).** Rio de Janeiro: Brasil, 1942.

_____. **Constituição Federal de 1946.** Rio de Janeiro: Brasil, 1946.

_____. **Decreto-Lei N. 9.720 – de 3 de setembro de 1946. Modifica o disposto nos Decretos-Leis n. 4451, de 9 de julho de 1942, e 5185, de 12 de janeiro de 1943, relativos à constituição e atribuições do Banco de Crédito da Borracha S.A., e dá outras providências.** Rio de Janeiro: Brasil, 1946.

_____. **Lei nº 86, de 8 de setembro de 1947. Estabelece medidas para a assistência econômica da borracha natural brasileira e dá outras providências.** Rio de Janeiro: Brasil, 1947.

_____. **Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências.** Rio de Janeiro: Brasil, 1953.

_____. **Lei Nº 3.173, de 6 de junho de 1957:** Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 12 jun. 1957. Seção 1.

_____. **Decreto-Lei Nº 288, de 28 de fevereiro de 1967:** Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Brasília, DF, 28 fev. 1957. v. 1, Seção 1.

_____. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 27 fev. 1967. v. 1, Seção 1.

_____. **Decreto-Lei Nº 291, de 28 de fevereiro de 1967:** Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia e dá outras providências. Brasília, DF, 28 fev. 1967. v. 1, Seção 1.

_____. **Decreto Nº 61.330, de 17 de setembro de 1967:** Institui Grupo de Trabalho para a Integração da Amazônia. Brasília, DF, 12 set. 1967. v. 6, Seção 1.

_____. **Lei Nº 5.374, de 7 de Dezembro de 1967:** Altera dispositivos da Lei nº 5173, de 27 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do

Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília, DF, 11 dez. 1967. v. 67, Seção 1.

_____. **Decreto Nº 63.104, de 15 de agosto de 1968**: Dispõe sobre a política do Governo Federal relativo à efetiva ocupação e povoamento orientados da Região Amazônica, notadamente quanto aos espaços vazios e zonas de fronteiras, e dá outras providências. Brasília, DF, 15 ago. 1968. Seção 1.

_____. **Decreto-Lei Nº 356, de 15 de agosto de 1968**: Estende benefícios do Decreto-lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a áreas da Amazônia Ocidental e dá outras providências. Brasília, DF, 16 ago. 1968. v. 5, Seção 1.

_____. Decreto nº 66.882, de 16 de julho de 1970. **Decreto Nº 66.882, de 16 de julho de 1970**: Dispõe sobre a competência e a organização do Ministério do Interior e dá outras providências. Brasília, 17 jul. 1970. v. 6, Seção 1.

_____. **Decreto Nº 70.852 de 20 de julho de 1972**: Dispõe sobre a aplicação do Programa de Acompanhamento fixado pelo Decreto 68.993, de 28 de julho de 1971, aos Planos Nacionais de Desenvolvimento instituídos pelos Atos Complementares 43, de 29 de janeiro de 1969, e 76, de 21 de outubro de 1969. Brasília, DF, 20 jun. 1972.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND**. Brasília: BRASIL, 1974.

_____. **Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Planejamento, 1974.

_____. **III Plano Nacional de Desenvolvimento- 1980/1985**. Brasília: Secretaria de Planejamento, 1981.

BROWDER, J; GODFREY, B. **Cidades da floresta**: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia Brasileira. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2006.

CAMARGO, A. R. Arquivo Nacional. **MAPA Memória da Administração Pública Brasileira**, 2018. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/597-superintendencia-da-defesa-da-borracha>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

CANO, W. **Ensaio sobre a Crise Urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp, 2011.

CAVALCANTI, M. D. B. **Da SPVEA à SUDAM**: 1964-1967. Belém: [s.n.], 1967.

CAVALCANTI, T. B. D. S.; NETO, R. B. G. **Legados e trocas culturais na Amazônia brasileira. práticas culturais de migrantes nordestinos sob o impacto das políticas governamentais que estimulam os deslocamentos migratórios, entre os anos de 1970 e 1985**. XXIII CONIC, VII CONITI e IV ENIC. Recife: [s.n.]. 2015.

CAVARZAN, G. **Economia, discurso e poder**: os bastidores políticos do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). **Revista Aedos**, Porto Alegre, v. 1, n.1, outubro/dezembro, 2008. 189-214.

COHN, A. **Crise Regional e Planejamento**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

COMISSÃO EXECUTIVA DE DEFESA DA BORRACHA. **Ata da 1ª Sessão Ordinária da Comissão**. Rio de Janeiro: Comissão Executiva de Defesa da Borracha, 1947.

COMPARATO, F. K. O Capitalismo Pós-Industrial. **Estudos do século XX**, Coimbra, n. 13, 2013. p. 67-82.

COPESE/UFT (Tocantins). **Geografia**. Disponível em: <http://www.copese.uft.edu.br/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

COSTA, M. P. D. **O parlamento e os soldados da borracha no limiar da 2ª Guerra Mundial**. Brasília: (Monografia) Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2007.

DALMAZ, D. S. S.; HIDALGO, A. M.; NUNES, C. A. FAO's rural development and education proposals in the 1950's and today: forging consensus as social disguise. **EDUR - Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 34, novembro 2018.

D'ALMEIDA, R. C. G. **SUFRAMA**: um estudo de desenvolvimento institucional. 1981. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: [s.n.], 1981.

DEAN, W. **A luta pela borracha no Brasil**: um estudo de história ecológica. São Paulo: Studio Nobel, 1989.

D'ARAUJO, M. C. **Comissão Mista Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2020.

DIAS, E. M. **A ilusão do Fausto - Manaus 1890-1920**. Manaus: Valer, 2007.

DRUMMOND, J. A. Aventuras e desventuras de um biopirata. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, Belém, 4, n. 3, set./dec. 2009. 549-552.

ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM**. Rio de Janeiro: FGV, v. 10, 1967.

FEITOSA, O. M.; SAES, A. M. O plano de defesa da borracha: entre o desenvolvimentismo e a negligência política ao norte do Brasil, 1900-1915. **América Latina en la Historia Económica**, México, setembro-dezembro 2013. 138-169.

FERREIRA, É. S.; PESSÔA, V. L. S. CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: uma abordagem teórico-conceitual. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, Uberlândia, agosto 2012. 1-33.

FERREIRA, S. M. P. Planejamento e Política Pública na Amazônia: as experiências da SUDAM e da SUFRAMA. In: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 430.

FERREIRA, S. M. P.; BASTOS, P. P. Z. As origens da política brasileira de desenvolvimento regional: o caso da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). **Texto para Discussão**, Campinas, n. 266, abr. 2016. 1-25.

FGV CPDOC. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Acordos de Washington (Verbete). **FGV CPDOC**, 2009, site. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/washington-acordos-de>>. Acesso em: 20 Maio de 2018.

_____. **A Era Vargas: dos anos 20 a 1945**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

_____. Coordenação da Mobilização Econômica. **FGV CPDOC**, 2020. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/OBrasilNaGuerra/MobilizacaoEconomic>>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Hugo Ribeiro Carneiro (Verbete)**. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2020.

_____. **Leopoldo Carpinteiro Peres (Verbete)**. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2020.

_____. Ligas Camponesas. **FGV CPDOC**, 2020. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ligas-camponesas>>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

_____. **Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

_____. **Superintendência do Plano De Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) (Verbete)**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

FIBGE. **Censos Demográficos de 1970 a 2000 e Contagem Populacional de 1996**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2000.

FILHO, C. F. **Novas bases para a Política Econômica da Borracha**. Manaus: Associação Comercial do Amazonas, 1946.

_____. **Fronteira do Desenvolvimento (Minha experiência numa Secretaria de Estado)**. Manaus: [s.n.], 1967.

FONSECA, C. **A economia da borracha**. Rio de Janeiro: Comissão Executiva de Defesa da Borracha, 1950.

FREITAG, P. B. **A Institucionalização do Planejamento Regional de Brasília: o FUNDEPE e o PERGEB sob a Lógica da Metropolização**. 2001. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismos) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Brasília: UnB, 2012.

FREITAS, Fernando Coelho; VILARINO, Maria Terezinha Bretas; SANTOS, Mauro Augusto dos. **Os soldados da borracha: a migração de trabalhadores cearenses para a Amazônia no âmbito da participação do Brasil na segunda guerra mundial**. História Unicap, Recife, v. 6, n. 11, p. 107-117, jan. 2009.

FRIEDMANN, J. R. P. **Introdução ao Planejamento Regional (com referência especial à Região Amazônica)**. Rio de Janeiro: FGV, 1960.

GALDINO, Lúcio Keury Almeida *et al.* Espaço e tempo na Amazônia Setentrional: a gênese da formação territorial do Estado de Roraima. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, v. 1, n. 9, p. 133-146, 2017.

GEIGER, P. P. **Evolução da Rêde Urbana Brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - Ministério da Educação e Cultura, 1963.

GEIGER, P.; DAVIDOVICH, F. Aspectos do fato urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, 23, n. 2, abril 1961. 263-362.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Rio de Janeiro) (comp.). **WASHINGTON, Acordos de**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/washington-acordos-de>. Acesso em: 03 set. 2019.

GONÇALVES, S. O candidato e a Amazônia. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 19060, p. 3, ago. 1966.

GRANDIN, G. **Fordlândia: Ascensão e queda da cidade esquecida de Henry Ford na selva**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

GUILLEN, I. C. M. A Batalha da Borracha: propaganda política e migração nordestina para a Amazônia durante o Estado Novo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 1997. 95-102.

HARDMAN, F. F. **O trem fantasma: a modernidade na selva**. 2ª ed. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HATTNER, H. **Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

HERRERO, T. Cerrado, Teríamos evitado o Desmatamento da Amazônia se tivesse olhado para o. **Globo.com**, 2015. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/amazonia/noticia/2015/07/teriamos-evitado-o-desmatamento-da-amazonia-se-tivessesmos-olhado-para-o-cerrado.html>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

HITNER, V.; CARLOTTO, M. C. **A cooperação técnica brasileira e a busca pela inserção na “sociedade do conhecimento”**: da subordinação norte-sul à aliança estratégica Sul-Sul?1. VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Perú, Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip). 2015. p. 137-161.

HOMMA, A. K. O. **Amazônia: Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrícola**. Brasília: Embrapa, 2009.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

_____. **A luta pela terra**: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de análise e planejamento (CEBRAP), 1978.

IBGE. **Sinopse do censo demográfico**: População nos Censos Demográficos, segundo os municípios das capitais - 1872/2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **IBGE atualiza Mapa da Amazônia Legal**. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28089-ibge-atualiza-mapa-da-amazonia-legal>>. Acessado em: 24 de nov. de 2020.

INSTITUTO AGRONÔMICO DO NORTE. **Instituto Agrônomo do Norte**: Histórico, Objetivo, Organização e Pesquisa. Belém: IAN, 1962. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/374610/instituto-agronomico-do-norte-historico-objetivo-organizacao-pesquisas>>.

ORIO, Gustavo Soares. Cordeiro de Farias e a modernização do território brasileiro por via autoritária: a gênese do ministério do interior (1964-1966). **Terra Brasilis**: Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 1-10, 31 dez. 2015.

IPEA. **Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil**: redes urbanas regionais - sul. Brasília: IPEA, v. 6, 2000.

ITEC/UFPA. FAUUFPA. **FAU**, 2020. Disponível em: <<https://fauufpa.org/page/130/?archives-list=1>>. Acesso em: 2020 maio 17.

JORNAL DO COMÉRCIO. A crise da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, 8 novembro 1913.

_____. Ouro Negro. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 03448, dezembro 1913.

_____. Varias. **Jornal do Comércio**, Manaus, 29 março 1913.

_____. Varias. **Jornal do Comércio**, Manaus, 17 março 1913.

_____. Anuncio do Ministério da Viação e Obras Públicas. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 13158, 14 fevereiro 1943.

_____. Sem qualquer receio de posterior colapso será acelerada a produção da borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 13158, 21 abril 1943.

_____. Em defesa do Banco de Credito da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, p. 8, 13 junho 1943.

_____. A borracha da Amazonia. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 13936, 20 setembro 1945.

_____. Prorrogados os Contratos de Financiamento do Banco da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14093, p. 4, 28 março 1946.

_____. Cosme Ferreira Filho. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14102, 07 abril 1946.

_____. O Banco de Credito da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14377, 2 março 1947.

_____. ASA. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14731, p. 1, 24 abril 1948.

_____. ASA. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14827, p. 7, 15 agosto 1948.

_____. A Comissão de Valorização da Amazonia distribue verbas que ainda não possui. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14838, p. 1, 28 agosto 1948.

_____. A Comissão de Valorização da Amazonia distribue verbas que ainda não possui. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14838, p. 2, 28 agosto 1948.

_____. Em defesa da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14759, 27 maio 1948.

_____. Inflação no Amazonas. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14712, 2 abril 1948.

_____. Reunião Economica da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14712, 02 abr. 1948.

_____. Nova Batalha da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14759, p.1, 27 mai. 1948.

_____. Crédito para atender as despesas de Belterra. **Jornal do Comércio**, Manaus, 1948.

_____. Fomento para a produção agrícola no Amazonas. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14829, 18 ago.1948.

_____. À Margem da Reunião Económica da Borracha. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 14715, p.1, 06 abr.1948.

_____. Cindida a delegação da Amazonia no Rio. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 15227, p. 1, dez. 1949.

_____. Os problemas da Amazonia. **Jornal do Comércio**, Manaus, v. 1, n. 12315, p. 1, mar. 1950.

_____. A tuberculose e a solução dos problemas básicos da amazônia. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 13663, p. 1, nov. 1954.

_____. Grandes Problemas da Amazônia. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 13700, p. 1, fev. 1955.

_____. Pereira da Silva reclama o não pagamento, por parte do govêrno, das dotações da valorização da Amazônia. **Jornal de Comércio**, Manaus, n. 14005, p. 6, fev. 1956.

_____. Homenageado pelas classes conservadoras de Itacoatiara, o dr. Alvaro Bandeira de Melo. **Jornal do Comércio**, Manaus, v. 14400, p. 8, jul. 1957.

_____. Município do Carreiro inicia a Reforma Agrária no Amazonas: Ilha do Jucurutú. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 17384, p. 8, out. 1960.

_____. Navegação Fluvial na Amazônia. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 17478, p. 2, fev. 1961.

_____. Mario Teixeira a seus funcionários: SPVEA tem um péssimo conceito nos Estados do Sul. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 17765, p. 8, fev. 1962.

_____. Governo regressou e deverá reassumir: em janeiro terá que ir ao sul novamente. **Jornal do Comércio**, Manaus, n. 18296, p. 8, dez. 1963.

_____. Solução de Problemas. **Jornal do Comércio**, Manaus, p. 2, jan. 1977.

KON, A. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, 34, n. 3, 1994.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

LAGET. Professora Bertha Becker publica livro sobre a Amazônia. **Jornal da Ciência SBPC**, jun. 2013.

LANER, I. C.; FARIA, R. S. D. Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, mai./ago 2019. 184-203.

LEME, H.; GUIMARÃES, E. Caracterização histórica e configuração espacial da estrutura produtiva do Centro-Oeste. **Textos NEPO**, Campinas, n. 33, dez. 1997. p. 21-74.

LEME, M. C. D. S. **A Formação do Pensamento Urbanístico no Brasil, 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LIMA, C. Cidade Flutuante Na Década de 1960. **Instituto Durango Duarte**, [196?]. Disponível em: <<https://idd.org.br/>>. Acesso em: 30 janeiro 2020.

_____. Terrenos destinados às primeiras fábricas do Distrito Industrial, início da década de 1970. **Instituto Durango Duarte**, [197?]. Disponível em: <<https://idd.org.br/>>. Acesso em: 02 fevereiro 2020.

LOBATO, S. A Historiografia da Migração na Amazônia do Século XX: Pressupostos, Teses e Debates. **Fronteiras do Tempo**, p. 12-26, 2014.

LOPES, J. R. B. **Sociedade Industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

LOPEZ, E. M. Y. Psicologia do Planejamento. In: FGV/EBAP **Curso de Planejamento Regional**. Belém: [s.n.], 1955. p. 5-32.

LOUREIRO, A. J. S. **O Amazonas na época imperial**. 2. ed. Manaus: T. Loureiro Ltda, 1989.

MACIEL, D. P. **Conferência da Amazônia para a “Batalha da Borracha”**: negociação da tragédia. XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina: ANPUH. 2005. p. 1-9.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1978. 276 p.

MARQUES, G. S. SPVEA: o Estado na crise de desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, fevereiro 2013. 163-198.

MARTIN, A. M.; CARVALHO, L. D. D. Entre a doença e “progresso”: considerações sobre o Tennessee Valley Authority e o controle da malária (1933-1948). **Dimensões**, Vitória, 34, 2015. 280-306. Disponível em: <<https://www.history.com/topics/great-depression/history-of-the-tva>>.

MATOS, Patrícia de Oliveira. Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND. 184p. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, USP, Piracicaba, 2002.

MAYER, J. M. **Verbete**: Costa, Artur de Sousa. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2020.

MDR. **Legislação da Amazônia**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudam/pt-br/acesso-a-informacoes/institucional/legislacao-da-amazonia>>. Acessado em: 24 de nov. de 2020.

MECOR. **Operação Amazônia**. Brasília: MECOR, 1966.

MELO, M. L. **Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife**. Recife: UFPE, 1978.

MENEZES, A. **O problema de colonização da Amazônia**. Rio de Janeiro: SPVEA, 1958.

MESQUITA, O. M. D. **Manaus: História e Arquitetura – 1852-1910**. Manaus: Universidade do Amazonas, 1997.

_____. **La Belle Vitrine: Manaus entre dois tempos (1890-1900)**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2009.

MIRANDA, Gabriela Alves de. **Doutores da Batalha da Borracha: os médicos do serviço especial de mobilização de trabalhadores para a Amazônia (semta) e o recrutamento de trabalhadores para os seringais em tempo de guerra (1942-1943)**. 2013. 192 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz-Fiocruz, Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013.

MONTEIRO, J.; D'OLIVEIRA, F. **Mapa do Amazonas e Acre**. Rio de Janeiro: Francisco Alves Paulo de Azevedo & Cia, 1927.

MOREIRA, Eidorfe. **Amazônia: o conceito e a paisagem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Spvea, 1960. 90 p.

NASCIMENTO, M. D. G. Migrações nordestinas para a Amazônia. **Revista de educação, cultura e meio ambiente**, n. 12, dez. 1998. 1-13.

NETO, L. G. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste (da articulação comercial à integração produtiva)**. Recife: Massangna, 1989.

NEVES, Frederico de Castro. Getúlio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 21, n. 40, p. 107-131, 2001.

NÓBREGA, Pedro Ricardo da Cunha. Reflexões didáticas sobre o conceito de região na Geografia. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, n. 1, p. 107-130, 12 jun. 2015. Semestral.

NUNES, F. A. Colonização agrícola e núcleos coloniais nas terras de florestas da Amazônia oriental (Pará, século XIX). **Aedos**, Porto Alegre, 2, n. 3, jan./jun. 2009. 137-161.

NUNES, O. **Introdução ao estudo da Amazônia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.

OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. A Decadência do Aviamento num Povoado da Amazônia: notas preliminares. In: III ENCONTRO DO GRUPO "AGRICULTURA NA AMAZÔNIA", 3., 1979, Rio Branco. **Anais [...]**. Rio Branco: Fundação Getúlio Vargas, 1979. p. 131-147.

OLIVEIRA, F. D. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE**, Nordeste - Planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, Wesley Pereira de *et al.* O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, 03 jun. 2014. Trimestral.

PARÁ. MINISTÉRIO DO INTERIOR BANCO DA AMAZÔNIA - BASA. **Amazônia: legislação desenvolvimentista**. Belém: Departamento de Estudos Econômicos, 1969. 379 p.

PASQUIS, R. *et al.* Reforma agrária na Amazônia: balanço e perspectivas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, 22, n. 1, jan./abr. 2005. 83-96.

PENNINGTON, D. **Manaus e Liverpool: uma ponte marítima centenária - anos finais do Império - meados do século XX**. 1. ed. Manaus: Universidade Federal do Amazonas/Centro Universitário do Norte - UNINORTE, 2009.

PEREIRA, D. **Amazônia (in)sustentável: Zona Franca de Manaus - estudo e análise**. Manaus: Valer, 2005.

PEREIRA, E. M. **História das instituições escolares da/na companhia Ford industrial do Brasil na Amazônia brasileira (1927-1945). 2016. 1 recurso online (472 p.)**. - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

PEREIRA, L. M. **Em nome da região, a serviço do capital: o regionalismo político norte-mineiro**. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2007.

PINTO, E. R. F. Zona Franca de Manaus e o desenvolvimento Regional. **São Paulo em Perspectiva**, 6, n. 1-2, jan./jun. 1992. p. 127-133.

PORTUGAL, R. **História da Política Regional no Brasil**. XXIII Encontro Regional de Economia. Niterói: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. 2018.

PRADO, L. C. D. O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. In: BIELSCHOWSKY, R. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a caixa**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 23-34.

REALIDADES URBANAS. Manaus "A Paris Tropical". **Realidades Urbanas**, 2011. Disponível em: <<http://realidadeurbanas.blogspot.com/2011/03/>>. Acesso em: 17 maio 2020.

REIS, A. C. F. Fundamentos, Estrutura e Funcionamento da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia. In: FGV/EBAP **Curso de Planejamento Regional**. Belém: SPVEA, 1955. p. 5-52.

- RENHA, C. E. A política desenvolvimentista para a Amazônia: implementação, objetivos e o revés da SPVEA (1953-1966). **Sæculum – Revista de História**, João Pessoa, jan./jun. 2019. 85-107.
- RENOVATO, R. D.; BAGNATO, M. H. S. O serviço especial de saúde pública e suas ações de educação sanitária nas escolas primárias (1942-1960). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 2 (especial), 2010. 277-290.
- RIBEIRO, N. F. **A questão geopolítica da Amazônia**: da soberania difusa à soberania restrita. Brasília: Senado Federal, 2005.
- SÃO PAULO. **Mensagem apresentada pelo Governador Armando de Salles Oliveira à Assembléia Legislativa de São Paulo**. São Paulo: Empresa Graphica da Revista dos Tribunaes, 1936.
- SALAZAR, A. P. **Amazônia**: Globalização e sustentabilidade. Manaus: Valer, 2006.
- SANTANA, Márcia de Alencar. **A experiência de Planejamento Regional no Brasil**: o caso da Amazônia (1985-2003). 2009. 116 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.
- SANTOS, R. D. C. P. D.; LISBOA, R. C. L. Musgos (Bryophyta) do Nordeste Paraense, Brasil – 1. Zona Bragantina, microrregião do Salgado e município de Viseu. **Acta Amazônica**, 33, n. 3, jan 2003.
- SENADO FEDERAL. **O II PND e os programas de desenvolvimento regional do Amazonas e de Roraima**: estudos e debates III. Brasília: Senado Federal, 1975.
- SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**: Dossiê Amazônia Brasileira II, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 99-113, 08 jan. 2005.
- SILVA, J. R. D. **Redes de aviação da borracha e a organização espacial de Fortaleza do Abunã/Amazônia**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia - Universidade Federal de Rondônia - Mestrado em Geografia. 190 f: [s.n.], 2010.
- SILVA, S. B. D. **50 anos em 5**: o Plano de Metas. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2020.
- SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. 14. ed. São Paulo: Contexto, 1998.
- SOUZA, L. B. **Cidade Flutuante**: uma Manaus sobre águas, Campinas, 2016.
- SOUZA, M. **A expressão amazonense**: do colonialismo ao neocolonialismo. Manaus: Valer, 2003.

- _____. **História da Amazônia**. Manaus: Valer, 2009.
- SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.
- SPVEA. **Programa de Emergência**. Belém: SPVEA, 1954.
- _____. **Plano Quinquenal (1955-1959)**. Belém: SPVEA, v. 2, 1955.
- _____. **Plano Quinquenal (1955-1959)**. Belém: SPVEA, v. 1, 1955.
- _____. **Atualização do Primeiro Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia (1960)**. Belém: SPVEA, 1960.
- _____. **Plano de Ação Administrativa**. Belém: SPVEA, v. 1, 1966.
- SPVEA/MONTOR. **Plano de Ação Administrativa**. Programa de Ação Administrativa (1976-1971). Belém: SPVEA, v. 1, 1966.
- SUDAM. **1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento 1967-1971**. Belém: SUDAM, 1967.
- _____. **Primeiro Plano Diretor: triênio 1968/1970**. Belém: SUDAM, v. 1, 1968.
- _____. **Primeiro Plano Diretor: triênio 1968/1970**. Belém: SUDAM, v. 2, 1968.
- _____. **Primeiro Plano Diretor: triênio 1968/1970**. Belém: SUDAM, v. 3, 1968.
- _____. **Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972-1974)**. Belém: SUDAM, 1971.
- _____. **Subsídios ao Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972-1974)**. Belém: SUDAM, 1971.
- _____. **II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975-79)**. SUDAM. Manaus, p. 334. 1976.
- _____. **II Plano de Desenvolvimento da Amazônia: detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Belém: SUDAM, 1976a.
- _____. **Política de desenvolvimento urbano da Amazônia**. Rio de Janeiro: SUDAM e H. J. Colen + Associados S.A., 1976b.
- _____. **III Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1980-1985)**. Belém: SUDAM/CPR, 1982.
- TARIFA, Marcelo Resquetti; RIPPEL, Ricardo. Planejamento e desenvolvimento brasileiro: análise histórica sob a perspectiva tributária inserida nos planos nacionais de desenvolvimento (pnas i e ii). **Revista Fae**, Curitiba, v. 19, n. 2, p. 6-21, 01 dez. 2016.

TAVARES, M. D. C. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina/O caso do Brasil (Publicado originalmente em 1977). In: CORRÊA, V. P.; (ORGS.), M. S. **Desenvolvimento e Igualdade - Homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares (Edição especial)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

TERAMATSU, G. A urbe amazônida, de Bertha Becker. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 3, n. 3, 2013. p. 529.

TOCANTINS, L. **O rio comanda a vida - uma interpretação da Amazônia**. 9. ed. Manaus: Valer/Edições Governo do Estado, 2000.

TRINDADE, José Raimundo Barreto. **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia**: a spevea, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro. Belém: Paka- Tatu, 2014. 204 p.

TRINDADE JUNIOR, S. C. Cidades na Floresta: os "grandes objetos" como expressão do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. **Revista ieb**, n. 50, set./mar. 2010. p. 13-138.

VARGAS, G. Discurso do Rio Amazonas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, Abr./Jun. de 1942 1940. 259-262.

VEJA. Chega de lendas, vamos faturar! **Propaganda em Revista**, 1970. Disponível em: <<https://www.propagandaemrevista.com.br/propaganda/3975/>>. Acesso em: 30 janeiro 2020.

WHEELER, W. B. Tennessee Valley Authority. **Tennessee Encyclopedia**, 2017. Disponível em: <<https://tennesseeencyclopedia.net/entries/tennessee-valley-authority/>>. Acesso em: 9 ago. 2020.