UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

CURSO PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE DE DOUTORADO

ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: A INCLUSÃO AMAZÔNICA NA REPRODUÇÃO CAPITALISTA BRASILEIRA

Gilberto de Souza Marques

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: A INCLUSÃO AMAZÔNICA NA REPRODUÇÃO CAPITALISTA BRASILEIRA

Gilberto de Souza Marques

Sob a Orientação do Professor

Dr. Nelson Giordano Delgado

Tese de doutorado submetida ao curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade – Área de Concentração Desenvolvimento e Agricultura.

Rio de Janeiro - RJ
Dezembro de 2007

338.98113 Marques, Gilberto de Souza
M357e Estado e desenvolvimento na
T Amazônia: inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. / Gilberto de Souza Marques.
315 f.

Orientador: Nelson Giordano Delgado.
Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 295-315.

1. Amazônia – desenvolvimento - Teses. 2. Amazônia – acumulação capitalista – Teses 3. Amazônia – SUDAM - Teses. I. Delgado, Nelson Giordano. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

GILBERTO DE SOUZA MARQUES

Tese submetida ao curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - Área de concentração Desenvolvimento e Agricultura.

TESE APROVADA EM 19 /12 / 2007

_____
Dr. Nelson Giordano Delgado – CPDA/UFRRJ
(Orientador)

_____
Dr. Sérgio Pereira Leite – CPDA/UFRRJ

_____
Dra. María Verónica Secreto - CPDA/UFRRJ

_____
Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima – UNB

_____
Dr. Aluízio Lins Leal – UFPA

A vida é bela. Que as gerações futuras a limpem de todo o mal e gozem-na plenamente.

(Trotsky)

Eu tenho a paixão das causas difíceis, quase perdidas, quase desesperadas. É toda a diferença entre a falésia, confortavelmente sentada, contente de seu lugar, arrogante, condescendente consigo mesma, e a onda, que reflui, se retira, sem esquecer jamais de voltar à carga. Tu sabes quem, entre a falésia e a onda do mar, tem a última palavra?

(Daniel Bensaïd)

À Mariana (filha), a melhor síntese entre duas mulheres que amo exageradamente: Brígida (Mãe) e Indira (companheira). Mãe, minha eterna admiração.

AGRADECIMENTOS

É comum ouvirmos falar que a elaboração da tese é um trabalho solitário. Esta afirmação guarda um fundo de verdade, mas, por outro lado, este trabalho não seria possível sem a colaboração de inúmeras pessoas.

Sabemos que ao agradecermos a alguns seremos injustos com os demais. Mesmo assim não teremos como deixar de incorrer nesta injustiça. Gostaria então de agradecer a algumas pessoas em especial.

À Mariana Marques, que, em seus tão somente três anos de idade, demonstrou uma paciência e tolerância sem igual, compreendendo, à sua maneira, as limitações da nossa falta de tempo e atenção decorrentes da dedicação a este trabalho.

À Indira Marques, à sua maneira presente em todos os momentos e naqueles mais necessários demonstrando toda a sua capacidade de contribuição, inclusive para esta tese.

À minha mãe Brígida, irmãos, sobrinhos e tia Inácia, apesar da distância são indispensáveis em nossa caminhada e em nossas conquistas.

A Nelson Delgado que, a partir de seu conhecimento e experiência acadêmica, estabelece uma relação orientando-orientador para além da formalidade da academia.

A Carlos Lima que, com sua grande solidariedade acadêmica, aceitou uma coorientação, mesmo que não formalizada institucionalmente.

Aos demais membros da banca examinadora (Sérgio Leite, Verónica Secreto), à Maria Célia (presente no exame de qualificação), Leonilde Medeiros (seminário de tese) e Aluízio Leal pelas contribuições.

Aos demais professores e funcionários do CPDA, assim como aos colegas de curso, responsáveis por um espaço que transcende os limites do acadêmico em si.

Aos amigos em especial: Débora Saraiva, Sandro, Andréa, família Meireles da Costa e à solidariedade sem tamanho de Neto e Roberta, fundamentais na fase final do trabalho (meu profundo agradecimento).

Aos que acreditam que é possível transformar radicalmente esta sociedade, em especial aos militantes do PSTU (e seus familiares) que diariamente mantêm vivo este sonho.

Às equipes de bibliotecárias que recorremos em diversos momentos e que tornaram nosso trabalho menos árduo. Destaco as bibliotecárias da Sudam/ADA.

RESUMO

MARQUES, Gilberto de Souza. Estado e desenvolvimento na Amazônia: a inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. Tese. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ/CPDA, Rio de Janeiro, 2007.

A Amazônia viveu uma crise em sua economia desde que a produção de borracha entrou em decadência a partir de 1911. As ações estatais federais em relação à região se mantiveram em proporções modestas até os anos 1950. Desta década em diante a ação estatal começa a mudar e é intensificada na década de 1960 e, principalmente, nos anos 1970 com os governos militares. Constituiu-se, então, um projeto nacional para a Amazônia que a colocou como produtora de produtos naturais, destacadamente minerais e voltados para o mercado internacional. Com os grandes projetos as decisões importantes sobre o desenvolvimento regional foram tomadas fora da região, na associação Estado brasileiro, grande capital privado nacional e capital multinacional. Respondia-se assim às necessidades da acumulação capitalista brasileira. Neste processo a Sudam e a burguesia regional foram deslocadas do centro de decisões sobre a Amazônia, ficando à margem do mesmo. Assim, diferentemente da idéia comum, não acreditamos que devamos buscar a crise do modelo de desenvolvimento e planejamento amazônico e da própria Sudam somente nos anos 1980-1990. Suas razões explicativas estão assentadas principalmente no projeto nacional definido para a Amazônia nas décadas anteriores, particularmente nos anos 1970. A inserção amazônica no desenvolvimento capitalista brasileiro representou um projeto, antes de tudo, voltado para o capital e, em muitos aspectos, apresentou uma face mais conservadora que a chamada modernização conservadora nacional.

Palavras-chave: Estado, Sudam, desenvolvimento, acumulação capitalista.

ABSTRACT

MARQUES, Gilberto de Souza. State and developmente in the Amazônia: the Amazonian inclusion in the Brazilian capitalist reproduction. Thesis. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ/CPDA, Rio de Janeiro, 2007.

Amazônia experienced a crisis in its economy caused by the decadence in the production of rubber occured from 1911. The federal government actions concerning the Amazônia region remained modestly until the 50's. From this decade the government actions began to change and to be intensified in the 60's and, mainly, in the 70's with the military governments. Thus, a national project was constituted reaching Amazônia as a producer of natural products, mainly minerals, aiming the international consumption. Once the big projects were done, the important decisions concerning the regional development were arranged outside the region, in the brazilian State association, great private national capital and mutinational capital. In this way, the questions for the necessities of the brazilian capitalist accumulation were answered. During this process, Sudam and the regional bourgeoisie were displaced from the the center of the decisions concerning Amazônia, being at the edge of the process. Thus, differently from the common idea, we do not believe that we should look for a crisis of the model of development and planning of the Amazônia, and so for Sudam, only in the 80's and 90's. The reasons that are capable to explain the situation can be found mainly in the national project defined for Amazônia during the earlier decades, particularly in the 70's. The insertion of Amazônia in the brazilian capitalist development represented a project, above others reasons, aiming the capital and, regarding several aspects, in a more conservative way than the way known as conservative national modernization.

Key words: State, Sudam, development, capitalist accumulation.

LISTA DE SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AEA – Associação dos Empresários Agropecuários da Amazônia
ALBRAS - Alumínio Brasileiro S/A.
ALUNORTE – Alumina do Norte do Brasil S/A
BASA – Banco da Amazônia S/A
BCA – Banco de Crédito da Amazônia
BCB – Banco de Crédito da Borracha
CAETA – Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia
CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico
CEDB – Comissão Executiva de Defesa da Borracha
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBA - Companhia Brasileira de Alumínio
CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEE – Comunidade Econômica Européia
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
CIEX - Centro de Informações do Exército
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CODAM – Conselho de Desenvolvimento da Amazônia
COMIF – Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais
CONDEL – Conselho Deliberativo da Sudam
CMN – Conselho Monetário Nacional
CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CSN – Conselho de Segurança Nacional
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
DRME – Depósito Registrado em Moeda Estrangeira
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
ESG – Escola Superior de Guerra
FAEPA – Federação da Agricultura do Pará
FIEPA – Federação das Indústrias do Estado do Pará
FBC – Fundação Brasil Central
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIDAM – Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
FINAM - Fundo de Investimento na Amazônia
FINOR - Fundo de Investimento no Nordeste
FISET – Fundo de Investimento Setorial
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GATT – Acordo Geral de Comércio e Tarifas
GERAN – Grupo Executivo de Racionalização da Agroindústria do Nordeste
GEBAM - Grupo Executivo das Terras do Baixo Amazonas
GETAT - Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço
IDESP – Instituto de Desenvolvimento do Pará
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA - Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
ITERPA – Instituto de Terras do Pará
ITO/OIC – Organização Internacional do Comércio
JICA – Japan International Consulting Association
LMSA – Light Metal Smelters Association
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MECOR – Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais
MME – Ministério das Minas e Energia
MRN – Mineração Rio do Norte
NAAC – Nippon Amazon Aluminium Company
NEI – Nova Economia Institucional
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OECEF – Overseas Economic Fund
ONU – Organização das Nações Unidas
PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo
PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDS – Partido Democrático Social
PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento
PGC – Programa Grande Carajás
PIB – Produto Interno Bruto
PIN – Programa de Integração Nacional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terra
PSD – Partido Social Democrata
PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RADAM – Projeto Radar da Amazônia
RDC – Rubber Development Comporation
RIDA – Reunião de Investidores no Desenvolvimento da Amazônia
SAGRI – Secretaria de Agricultura do Estado do Pará
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEMTA – Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública
SNI - Serviço Nacional de Informações
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE - Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus
UDN – União Democrática Nacional
USAF - Força Aérea dos Estados Unidos
ZFM - Zona Franca de Manaus

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População da Amazônia, 1840-1920 35

Tabela 2: Distribuição da força de trabalho da Amazônia, 1910. 35

Tabela 3: Borracha exportada pela Amazônia, em toneladas – anos selecionados 36

Tabela 4: Renda interna da Amazônia por setores, em contos de réis. 39

Tabela 5: Evolução da renda interna da Amazônia (1890 = 100) 41

Tabela 6: Despesas públicas no Pará e na Amazônia, em contos de réis. 72

Tabela 7: Participação percentual do café e da borracha no total das exportações brasileiras, 1850-1920 (anos selecionados). 74

Tabela 8: Saldos líquidos da Amazônia e do Brasil, 1850-1920 – comércio exterior medido em contos de réis, anos selecionados 74

Tabela 9: Exportações da Região Norte para o Exterior 93

Tabela 10: Terras devolutas vendidas pelo governo paraense a grandes proprietários (1924-1976) 97

Tabela 11: Composição dos recursos da Spvea, 1964-65 (valores de 1966) 100

Tabela 12: Distribuição setorial dos recursos mobilizados pela Spvea 100

Tabela 13: Primeiros Projetos Agropecuários beneficiados pelos incentivos fiscais – Vigência da Spvea. 104

Tabela 14: Spvea/Sudam – Recursos financeiros orçados e recebidos, 1953-1967 167

Tabela 15: Distribuição setorial projetada das despesas de investimento em planos de desenvolvimento regional – Sudam, 1967-1971 177

Tabela 16: Evolução da Produção dos principais produtos eletrointensivos, 1973/87 206

Tabela 17: Renda interna segundo ramo de atividades, região Norte e Brasil, 1965-1978 216

Tabela 18: Exportações de Alumínio Primário – Pará – 1986 – 1994 229

Tabela 19: Origem dos insumos para os projetos incentivados na Amazônia Legal – 1985 235

Tabela 20: Destinos das vendas das empresas incentivadas na Amazônia Legal - 1985 236

Tabela 21: Amazônia Legal projetos aprovados por investimento total e incentivos fiscais – out/1991 – out/1998 236

Tabela 22: IRPJ – estrutura das opções para os incentivos regionais e setoriais, 1975-1985 (Cr$ milhões) 238

Tabela 23: Arrecadação e repasse de recursos do Finam, na vigência da Lei 8.167/91 – 1991/1998 242

Tabela 24: Amazônia Legal, nº de projetos aprovados na vigência da Lei 8.167/91 - 1991/1998 242

Tabela 25: Opção pelos fundos de investimento e/ou dos programas – Brasil, 1962-1985 (%) 246
Tabela 26: Taxas Anuais de Crescimento do PIB do Brasil e da região Norte – 1960-1996 (%) 247
Tabela 27: Região Norte: exportações e importações interregionais de bens, US$ 1.000 1961-1991 (anos selecionados) 247
Tabela 28: Exportação da região Norte para o exterior, sem o manganês (US$ FOB a preços de 1974) 248
Tabela 29: Exportações globais do Estado do Pará em 1995 249
Tabela 30: Produtos Exportados pelo Estado do Pará - Período: janeiro a dezembro de 2004 e 2005 250
Tabela 31: Destino das exportações do estado do Pará, 2005 251
Tabela 32: Exportações Paraenses para Blocos Econômicos, 2005, US$ mil FOB 252
Tabela 33: Produtos importados pelo estado do Pará, 2005 253
Tabela 34: Jurisdição sobre terras paraenses de acordo com o Decreto-Lei nº 1.164/71 264
Tabela 35: Proporção do nº e da área dos estabelecimentos, Pará - 1960-1980 264
Tabela 36: Proporção do nº e da área dos estabelecimentos, por grupos e área total – Pará - 1970-1995 271
Tabela 37: Valor bruto da produção animal e vegetal do Sudeste Paraense, 1995 274

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Investimentos previstos (programas) do I PDA (1972-1974) 208
Quadro 2: Resumo da programação do II PDA, 1975-1979 213
Quadro 3: III PDA, 1980-1985, programação geral de dispêndios 216
Quadro 4: Isenções tributárias concedidas pelo PGC 224

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Amazônia Legal 87
Figura 2: Região do Programa Grande Carajás 223
Figura 3: Distribuição Populacional da Amazônia nos anos de 1960 267
Figura 4: Ocupação Econômica da Amazônia nos anos de 1950 267
Figura 5: Distribuição dos Projetos Agropecuários, final dos anos de 1970 268
Figura 6: Federalização das Terras Marginais às Rodovias Federais na Amazônia 269

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 1

CAPÍTULO I. INTRODUÇÃO: BRASIL E AMAZÔNIA, ESTADO E DESENVOLVIMENTO - UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO 3

1. Sobre as Limitações do Desenvolvimento Amazônico 3

2. Estado: Algumas Interpretações 6

2.1. A Determinação pelas Classes Sociais: o Marxismo Clássico 8

2.2. Complexificando a Determinação pelas Classes 11

3. Especificando a Definição Classista Estatal: O Caso Brasileiro 18

4. Problema e Hipóteses de Trabalho 26

CAPÍTULO II. AMAZÔNIA: AUGE ECONÔMICO E CRISE DE UMA REGIÃO PERIFÉRICA NA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA 31

1. A Formação Econômica da Amazônia e o Auge da Produção da Borracha 32

2. A Amazônia no Cenário do Estado e Industrialização Nacionais 43

2.1. O Primeiro Momento da Industrialização Paulista e as Contradições na Periferia 43

2.2. Industrialização Restringida 50

2.3. Plano de Metas, Estado e Industrialização Pesada 59

3. Amazônia, Nordeste, Região e Integração Nacional 65

CAPÍTULO III. DAS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL À SPVEA – A INEXISTÊNCIA DE UM PROJETO PARA A AMAZÔNIA 72

1. A Crise Regional e as Primeiras Ações Estatais no Planejamento Regional 72

2. A Institucionalização do Desenvolvimento Regional: A Fundação da Spvea 82

2.1. Antecedentes 82

2.2. A Fundação 86

2.3. O Programa de Emergência 89

2.4. I Plano Qüinqüenal de Valorização Econômica da Amazônia 91

2.5. A Nova Política de Valorização 94

2.6. Plano de Metas, Spvea e Rodovia Belém-Brasília 95

2.7. Golpe Militar e Extinção da Spvea 97

CAPÍTULO IV. DITADURA, SUDAM E AMAZÔNIA – A NEGAÇÃO DE UM PROJETO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO 110

1. Economia e Ditadura Militar: A Ante-Sala das Políticas para a Amazônia 110

1.1. A Crise do Final do Plano de Metas 110

1.2. Instabilidade Política e Golpe Militar de 1964 115

1.3. O Estabelecimento da Ditadura Militar 121
1.4. Política Econômica e Intenções Políticas dos Primeiros Governos Militares 130
2. Sudam, Projetos em Jogo e Contradições nas Políticas de Desenvolvimento Amazônico 139
2.1. Teoria Econômica e Desenvolvimento Regional 139
2.2. Estado, Golpe Militar e Segurança Nacional na Amazônia nos Anos 1960 144
2.3. Fundação e Instalação da Sudam 149
2.4. A Legislação 154
2.5. Mudanças na Legislação e na Estrutura Institucional 159
2.6. A Substituição Regional de Importações 165
2.7. I Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento 171
2.8. Plano Diretor 174
2.9. As Contradições no Caminho da Sudam 178
CAPÍTULO V. A CONSOLIDAÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL PARA A AMAZÔNIA 182
1. Planos de Desenvolvimento, Crise na Economia e na Ditadura 182
1.1. O “Milagre Econômico” e o I PND 182
1.2. O II PND e a Crise do Regime Militar 187
1.3. Endividamento e Crise do Estado Desenvolvimentista 195
1.4. Estado Desenvolvimentista e Estado-Nação 200
2. Amazônia no Novo Projeto Definido pelo Estado Nacional 203
2.1. Autores que Localizam a Crise da Sudam e do Desenvolvimento Amazônico nos anos 1980-1990 203
2.2. O Caminho Para os Grandes Projetos 205
2.3. I Plano de Desenvolvimento da Amazônia 207
2.4. II Plano de Desenvolvimento da Amazônia e a Opção Pelos Grandes Projetos 210
2.5. III Plano de Desenvolvimento da Amazônia 214
2.6. Grandes Projetos 217
2.7. Grandes Projetos e Sudam 230
2.8. Os Incentivos Fiscais: Auge e Crise da Sudam 234
2.9. A Reconversão da Economia Regional em Números 246
CAPÍTULO VI. MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ENTRE O DISCURSO E A REALIDADE 255
1. Autoritarismo e Modernização: a Questão Agrária 255
1.1. A Modernização Autoritária 255

1.2. A Anti-Reforma Agrária 260
2. Amazônia e Questão Agrária 262
2.1. Concentração Fundiária: a Face Mais Visível da Modernização Autoritária na Amazônia 262
2.2. As Implicações das Mudanças na Economia Amazônica Sobre a Oligarquia Regional 275
2.2.1. A Conformação da oligarquia regional e as disputas pelo governo estadual 275
2.2.2. A oligarquia regional e os governos militares 279
3. Modernidade e Atraso no Discurso Oficial Sobre a Amazônia 285
CONCLUSÃO 291
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 295

APRESENTAÇÃO

A Amazônia Legal é composta por nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão) e concentra aproximadamente 60% do território brasileiro. Tem 50 mil km de rios navegáveis, entre os quais o rio Amazonas que conta com 1,1 mil rios afluentes. Há ainda enorme biodiversidade e se constitui na maior reserva de água doce do planeta.

No documento de apresentação da 59ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) tem-se uma referência a duas perguntas que haviam sido feitas 25 anos antes, quando o evento fora realizado em Belém, tal qual o de 2007: "existe um Projeto de Nação que a inclua [no caso a Amazônia]? Seríamos uma Nação sem a Amazônia?" (SBPC, 2007, p. 1). As perguntas de duas décadas e meio ainda permanecem em aberto para esta instituição.

Não pretendemos responder a estas perguntas nos termos em que elas são colocadas, mas, em relação ao primeiro questionamento, abordaremos, na presente tese, uma reflexão sobre a construção de um projeto do Estado nacional brasileiro para a Amazônia, localizando-a nos marcos da reprodução capitalista do país.

Inicialmente nos propusemos a fazer um estudo sobre a ação do Estado na Amazônia partindo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), mas desde o primeiro momento já afirmávamos que não pretendíamos fazer uma tese sobre esta Superintendência em si. Posteriormente, percebemos que para compreender o papel desempenhado pelas instituições de desenvolvimento regional amazônico seria necessário investigar o processo mais amplo, por meio do qual a região passou a assumir um papel específico na acumulação de capital no Brasil, a qual, por sua vez, guarda relações com o desenvolvimento capitalista no nível internacional.

Ao fazermos isso percebemos que, diferentemente da explicação mais difundida, não podemos localizar a crise do desenvolvimento regional, e mesmo da Sudam, nos anos 1980 e 1990 apenas. As raízes da compreensão da mesma devem ser buscadas nas décadas anteriores, quando se definiu um projeto para a região, sem consulta seus atores sociais, destinando-a a função de ser produtora de produtos naturais, destacadamente minerais.

Neste processo, a Sudam e outras instituições amazônicas foram deslocadas do centro de decisão sobre a Região e as principais diretrizes do desenvolvimento regional foram tomadas no plano extrarregional e na associação Estado nacional-grande capital privado nacional-capital externo.

Merecem aqui, inicialmente, três observações para o decorrer do trabalho. A primeira é a respeito do termo desenvolvimento. Temos clareza de que é uma expressão carregada de ideologia, como se fosse (quando tomado como sinônimo de progresso) benéfico igualmente para todos, de modo que deveria ser buscado pelo conjunto da população. Por não pensarmos desta forma, utilizamos o termo, mas trazemos implicitamente uma pergunta: desenvolvimento para quem?

A segunda observação diz respeito ao fato de não querermos reproduzir aqui uma contradição formal entre o Norte (Amazônia) e o Sul (Sudeste brasileiro), mas não é possível compreender o processo de reprodução capitalista nacional sem que se constate o papel destacado desta última região e as relações que foram impostas a outras regiões.

A terceira observação tem a ver com delimitação da área de estudo, pois nos referimos a Amazônia, mas o trabalho se centra principalmente sobre a sua porção oriental, com

destaque ao estado do Pará. Assim como há muito em comum entre Amazônia Ocidental e Amazônia Oriental, também encontramos diferenças, entre as quais o fato de que a produção mineral concentrou-se privilegiadamente na parte oriental. Por isso as generalizações nem sempre são possíveis e quando as forem devemos fazê-las com o cuidado necessário.

Trabalharemos, então, no sentido de compreender como e a partir de quando se define um projeto nacional para Amazônia e quais os principais traços e implicações deste projeto na região. Mais que isso: qual o papel desempenhado pelo Estado nesta construção e como se comportaram as instituições regionais, destacadamente a Sudam. Por conta disso e das hipóteses que apresentaremos no primeiro capítulo nosso espaço temporal se concentrará nas décadas de 1960, 1970 e 1980, mas particularmente na segunda que é quando são tomadas as grandes decisões que marcam economicamente da região nas décadas seguintes.

A tese é composta de seis capítulos mais a conclusão. No primeiro apresentamos as principais questões que abordaremos, nossa especificidade em relação a outras abordagens e os referenciais teóricos por nós adotados, em especial no tocante ao Estado. O segundo capítulo trabalha o processo de industrialização brasileiro em paralelo à formação histórico-econômica da Amazônia. Ele se concentra na primeira metade do século XX. No capítulo seguinte tomamos as primeiras medidas do governo diante da crise da economia amazônica e as mudanças que ocorrem a partir dos anos 1950, em particular a criação e extinção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea). O quarto capítulo analisa o cenário político-econômico nacional e o estabelecimento da ditadura militar em 1964. A partir disso estudaremos a criação da Sudam em substituição à Spvea e as primeiras políticas de desenvolvimento elaboradas pela nova Superintendência, inclusive algumas mudanças no corpo da própria Sudam que trazem contradições a ela e preparam terreno para mudanças maiores que se processam na década de 1970. São essas mudanças, ou seja, a definição do papel da região na acumulação capitalista nacional em meio à crise da economia brasileira, que serão discutidas no quinto capítulo. Tomaremos o que aparentemente é o auge da Sudam como o momento em que ela é esvaziada politicamente e deslocada do espaço das grandes decisões sobre a Amazônia. A evolução dos incentivos fiscais e o estabelecimento dos grandes projetos serão analisados detalhadamente, incorporando as décadas de 1980 e 1990 até a extinção da Sudam e sua substituição pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). O último capítulo aborda a relação entre as políticas estatais e modernização regional, destacando que, muito mais do que ocorreu com a chamada modernização conservadora nacional, na região amazônica a face conservadora foi muito mais forte. A conclusão sintetiza, em linhas gerais, os principais resultados que alcançamos.

CAPÍTULO I. INTRODUÇÃO: BRASIL E AMAZÔNIA, ESTADO E DESENVOLVIMENTO - UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

Neste capítulo, que se apresenta como uma introdução expandida, queremos introduzir o debate sobre a Amazônia apresentando nossas principais questões a serem trabalhadas na tese e os instrumentais teóricos que nortearão nossa proposta de compreensão da inserção desta região no desenvolvimento capitalista brasileiro. Partimos de uma síntese de explicações em torno do desenvolvimento amazônico e de suas limitações. Em seguida abordaremos o tema do Estado, demonstrando nossa opção teórica pelo marxismo. Assim, não estamos propondo reconstruir todo o desenvolvimento do debate sobre o Estado, nem tampouco fazer isso no que toca ao marxismo – não achamos que isso seja fundamental neste trabalho e a tese não se propõe a isso. Feito isso incluiremos o Estado brasileiro e, por fim, nossas questões centrais e hipóteses sobre o caso amazônico.

1. SOBRE AS LIMITAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO AMAZÔNICO

A Amazônia sofreu de um relativo esquecimento por parte da metrópole portuguesa nos primeiros séculos da colonização no Brasil.[1] As investidas iniciais e mesmo algumas ações colonizadoras e de exploração econômica eram fruto da necessidade de garantir a posse (ou conquistá-la) desta região.

Quando um produto nativo, a borracha, passou a se destacar no mercado internacional a região, já sob um país "independente", ganhou importância para o governo brasileiro. O auge da produção e da venda ocorreu ao final da primeira década do século XX. O grande fluxo de renda gerado por esta produção trouxe uma riqueza tão rápida quanto volátil. Belém e Manaus elevaram seus consumos de bens de luxo (comprados da Europa) e de outros produtos (importados do exterior e de estados do Sudeste do Brasil), mas este consumo se limitava a um pequeno estrato populacional, a grande maioria estava deslocada dos grandes benefícios do "eldorado" descoberto na floresta, mais precisamente na seiva da seringueira amazônica (LEAL, 1999; LOUREIRO, 2004; RIBEIRO, 2005).

A produção extrativa, por seu esquema de produção e pelo capital que o controlava não levou à internalização da produção, limitou-se, grosso modo, à extração primária e à comercialização, inibindo outros processos produtivos. Quando esta comercialização entrou em crise, em função da ação de cartéis de países centrais e da entrada de concorrentes internacionais que apresentaram preços que desbancaram a produção amazônica, a região foi inserida em profunda crise que se arrastou por décadas.

Na contramão da crise regional a industrialização brasileira, concentrada no Sudeste, foi se acelerando via substituição de importações e uma política ativa do Estado nacional brasileiro para alcançar este fim, ainda que ela encontrasse grandes barreiras ao seu aprofundamento, o que fazia com que se localizasse em setores de produção de bens de consumo, caracterizando-a como uma industrialização restringida. As limitações ao aprofundamento da industrialização brasileira foram em grande medida superadas na segunda metade dos anos 1950 com o montante de investimentos estatais em indústrias de base e em infraestrutura, constituindo as bases ao desenvolvimento da produção capitalista em

[1] Apesar da ação do Marquês de Pombal em meados do século XVIII que enviou seu irmão para administrar a região e criou a Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão.

patamares superiores aos até então existentes, configurando a industrialização pesada (MELLO, 1998).

Muitos foram os pedidos para que o governo federal interviesse para retomar a produção da borracha ou, posteriormente, para viabilizar outro esquema que dinamizasse a economia regional (SANTOS, 1980).[2] Mas, como demonstram Loureiro (2004)[3] e outros autores, somente nos anos 1950 o governo federal elaborou políticas mais efetivas para a Amazônia. Fazendo cumprir um dispositivo constitucional, criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea) destinada a gerenciar um fundo e plano com o objetivo expresso em seu nome (valorizar economicamente a região). Também foi deste período a construção da rodovia Belém-Brasília, ligando a Amazônia ao restante do país por via terrestre. A rodovia se efetivou e até hoje é o principal meio de ligação da região ao Sul e Sudeste do Brasil, já a Spvea não se sustentou por muitos anos e foi substituída nos anos 1960 pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada no primeiro governo da ditadura militar.

A Sudam elaborou alguns planos de desenvolvimento regional, entre os quais o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – II PDA, uma adequação regional às orientações definidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. O II PND definiu como prioridade à esta região a produção de matérias-primas, particularmente minerais, impulsionando, com isso, a fase dos grandes projetos amazônicos. Além disso, coube a esta Superintendência gerenciar os incentivos fiscais destinados à região, dos quais grande parte migrou para a agropecuária (CARVALHO, 1987; LOUREIRO, 2004).

Mas a década de 1970 foi marcada também pela crise da economia mundial e pela crise da economia brasileira que se prolongou pelos anos 1980 e se caracterizou, entre outros, pela ampliação do endividamento estatal, o que, diante das políticas adotadas e opções feitas, limitou a ação do Estado na definição de políticas de desenvolvimento (BAER, 1993). Esta crise, que veremos com mais detalhe no decorrer da tese, refletiu-se na região e na própria Sudam, pois os incentivos foram paulatinamente minguando e a Superintendência passou a sofrer diversos questionamentos, desde a eficiência na gestão dos recursos até a constatação de desvio do dinheiro público via processos ilícitos (LIRA, 2005).

Quando se analisa o presente da região olhando para este processo ocorrido e acima sintetizado, políticos, tecnocratas, empresários e pesquisadores constatam as deficiências no desenvolvimento regional e apresentam suas justificativas para tal que, grosso modo, podem ser sintetizadas nas seguintes argumentações.

1) Até a Spvea o problema se concentrava na falta de recursos federais à região. Enquanto outras regiões recebiam apoio da União a Amazônia ficava relegada ao esquecimento. A Spvea sofreu e fracassou por conta deste problema (FERREIRA, 1989; DIESEL, 1999).

2) Com a Sudam o problema esteve no mau uso dos recursos destinados ou administrados por ela. Por um lado, não se teve competência técnico-administrativa na aprovação e acompanhamento dos projetos incentivados. Por outro, a corrupção desviou parcela considerável de recursos destinados ao desenvolvimento regional, enfraquecendo-o e levando a Superintendência ao descrédito que marcou sua decadência. Esta posição foi dominante no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso e é compartilhada por Passarinho (2002), entre outros.

3) Como a política de desenvolvimento regional esteve sustentada nos incentivos fiscais, a crise do Estado brasileiro e a redução dos mesmos implicaram no abandono prático

[2] Trabalho do professor Roberto Santos concluído em 1977, produto de seu mestrado pela Universidade de São Paulo. Foi publicado em 1980 e desde então é uma obra de referência sobre a Amazônia.

[3] Obra relativamente recente, pois sua primeira publicação data de 1992, mas de grande riqueza acadêmica e conteúdo crítico.

do projeto de desenvolvimento regional e na decadência da Sudam (LIRA, 2005; SARMENTO, 2002). Assim, a crise do desenvolvimento regional é conseqüência da redução e extinção dos incentivos fiscais da Sudam.

4) Os grandes projetos tomados, a partir dos anos 1970, como a grande política de desenvolvimento da região e não conseguiram internalizar seus efeitos positivos, constituíram-se em enclaves, não trouxeram outras empresas que transformassem as matérias-primas produzidas em produtos acabados. Neste sentido, estes projetos ficaram longe do objetivo de desenvolvimento regional (RIBEIRO, 2002; SARMENTO, 2002).

5) Houve uma superposição das instituições destinadas a elaborar e/ou aplicar políticas de desenvolvimento para a Amazônia, fenômeno que ganha mais destaque nos anos 1980. Assim, a Sudam passou a concorrer com outras instituições empresas públicas por recursos e políticas de desenvolvimento, havendo superposição inclusive quanto às esferas federal e estadual, o que significou sérios problemas e limitações às estratégias de desenvolver a região (BRITO, 1999 e 2001).

Todas estas argumentações guardam um fundo de verdade, mas não são suficientes, mesmo que tomadas no conjunto, para explicar o desenvolvimento regional e os problemas e limitações ligados a ele. Acreditamos que o que se tem feito é buscar entender e explicar a superficialidade, pois a grande questão de fundo deve ser a tentativa de compreender que projeto esteve colocado à Amazônia ou, mais exatamente, a partir de quando é que se define um projeto para a região e quais os objetivos e contornos do mesmo.[4] Não adianta buscar as razões do fracasso se não tomarmos a questão na sua profundidade necessária. Colocando a questão nos seus devidos termos se torna muito mais fácil entender o desenvolvimento regional e a questão sobre um possível fracasso deixa de ser o objetivo central da pesquisa em função da compreensão do fenômeno em sua amplitude efetiva.

Dito isso, acreditamos que o estudo deve apoiar-se em dois grandes movimentos teórico-históricos auxiliares que se entrelaçam. O primeiro é o estudo acerca das políticas do Estado, definindo seus interesses, objetivos e conflitos. Aqui o grau de abstração é maior, mas não deslocado da realidade, devendo-se recorrer aos pressupostos teóricos que norteiam a definição não somente do Estado como de suas políticas. Evidentemente, pela temática adotada na tese concentrar-se no desenvolvimento iremos analisar as próprias instituições ligadas a este tema, mas não estamos nos propondo a fazer um estudo em si destas instituições, da burocracia ou coisa parecida. Recorreremos a elas para compreender o sentido das políticas e dos projetos em jogo, dos quais estas organizações são parte fundamental, mas não única – o que justificaria algum tipo de isolamento das mesmas para o estudo.

O segundo movimento implica descer o plano do mais abstrato para compreender o desenvolvimento brasileiro no século XX, particularmente o processo de industrialização, seus desdobramentos, o movimento das classes sociais, o papel cumprido pelo Estado brasileiro e como se configura uma determinada estrutura burocrático-institucional estatal, assim como suas crises e desdobramentos – vide a ditadura militar.

A partir e em conjunto com estes dois movimentos buscaremos estabelecer as relações (não mecânicas) no desenvolvimento amazônico, tentando compreender não apenas as determinações gerais sobre a região, mas, também, as especificidades que aqui ocorrem.

[4] O que chamamos de projeto é o estabelecimento de um papel claramente definido da região no processo de acumulação capitalista brasileira, entre outros com funções econômicas que respondem a esta e com definições específicas para instituições, setores sociais e frações do capital.

2. ESTADO: ALGUMAS INTERPRETAÇÕES

No estudo sobre o Estado, diversas abordagens foram elaboradas, desde as macroteorias, como o marxismo, até outros movimentos analíticos que buscaram uma nova angulação para o estudo do Estado, menos ampla e abstrata e mais localizada. O marxismo buscou analisar o Estado a partir do conflito entre as classes e apresentar um projeto político que superasse o mesmo a partir da ascensão política do proletariado ao poder. Duas outras abordagens se postularam como alternativas às interpretações inauguradas por Marx e Engels: o pluralismo[5] e o elitismo.[6]

Em abordagens derivadas do pluralismo, elitismo e de outras vertentes em certos casos minimizou-se a existência do conflito, concentrando-se em outros elementos.[7] Em outros momentos constatou-se a presença do mesmo (não necessariamente entre as classes) para concluir que entre a elaboração de uma determinada política pelo núcleo dirigente estatal e a sua aplicação pelas diversas agências do Estado, nos diversos níveis hierárquicos, há conflitos e negociações entre os diversos atores envolvidos, o que pode incorporar certos contornos específicos e até contraditórios àquela política inicialmente definida. Mais que isso: procurou-se demonstrar que as agências estatais podem ser cruzadas e capturadas por interesses

---

[5] O pluralismo foi e é a corrente majoritária na ciência política, tomando como central a esfera privada, a vontade ativa dos grupos e indivíduos como postulados teóricos. Ele minimiza a autonomia estatal. A democracia e o governo liberais contemporâneos são vistos como os melhores modelos a seguir. De acordo com Dhal os pluralistas enfatizam a existência de centros múltiplos de poder, sendo que nenhum seria plenamente soberano. O Estado, no pluralismo clássico, é o local de conflitos entre ministérios, secretarias e órgãos governamentais representantes de uma grande variedade de interesses. Por conta dos interesses particulares o papel do Estado seria mais a regulação dos conflitos e menos de dominância do mercado ou da sociedade. Esta abordagem sofreu diversas críticas, entre as quais as de Skocpol, o que fez surgir algumas derivações pluralistas como o pluralismo de elite (alguns grupos acessam o Estado de forma privilegiada), neopluralistas (Estado tende a favor das grandes empresas) e pluralismo reformado (Estado é sensível a grupos diversos) (ROMANO, 2007).

[6] No elitismo o Estado é concebido como uma grande organização composta por organizações específicas (ministérios, agências e outras) controladas pelas elites. Sua autonomia, em última instância, está no monopólio dos instrumentos de coação, de modo que consegue deslocar interesses de classes e grupos, privilegiando os seus próprios. A presença de conflitos, de classes e grupos de interesse tende a fragmentar o Estado, mas na estruturação das relações entre Estado e sociedade o poder "dirigencial" do primeiro é mais importante que o poder dos capitalistas ou de grupos de interesse (ROMANO, 2007). O elitismo clássico rejeita tanto a dominação de classe quanto o objetivo presente no marxismo de construção de uma sociedade sem classes e com poder distribuído equitativamente. Uma das vertentes elitista, o elitismo democrático, nega não apenas a democracia liberal quanto o socialismo já que, segundo Weber (2004) a hierarquia da dominação (poder de mando autoritário) seria uma característica inevitável. Para Schumpeter os grandes grupos econômicos dominavam a produção e a distribuição dos bens e a democracia partia de um sistema competitivo (mas oligopolizado) de partidos que agiria como instrumento de legitimação da elite governante (ROMANO, 2007).

[7] Tal qual a interpretação das elites do poder (com destaque para Wrigth Mills) o corporativismo é uma das compreensões contemporâneas decorrentes do elitismo. Para Schimitter o corporativismo é um sistema de representação de interesses onde os elementos que o constituem estão organizados numa quantidade limitada de categorias singulares obrigatórias, não concorrentes, ordenadas hierarquicamente e diferenciadas de acordo com suas funções. Para Lehmbruch as grandes organizações de interesse cooperam entre si e com autoridades públicas. Derivado do corporativismo surgiu o neocorporativismo. Para Cawson não se pode pensar exclusivamente as classes sociais enquanto forças determinantes dos conflitos políticos e do funcionamento estatal. Também não se pode ter uma única visão geral sobre o Estado, devendo-se buscar modelos e teorias de médio alcance, capazes de captar processos sociais e políticos específicos. Para os neocorporativistas as razões estruturais da autonomia relativa do Estado não decorrem nem de imperativos econômicos capitalistas macrofuncionais nem, tampouco, de micromotivações de agentes privados ou funcionários estatais. A base que das estruturas deve ser encontrada nos acordos de conveniência mútua entre o Estado e os interesses de organizações privadas representativas (ROMANO, 2007).

específicos. Assim, a ação estatal não necessariamente implica no melhor índice de racionalidade e eficiência, ainda que pensadas sob os padrões capitalistas.[8]

Muito presente em diversas abordagens está a necessidade de negar uma determinação histórico-estrutural (particularmente no que toca às classes sociais) quanto à ação estatal. Assim, cada situação específica tende a ser tomada como um caso em si, tensionando a contingência a tornar-se regra, eclipsando-se as linhas de ligação entre os grandes fenômenos da sociedade, que, apesar de sua relativa imprevisibilidade, não ocorrem em um isolamento absoluto.

A necessidade de negação da determinação e a tentativa de captar as nuanças presentes na ação do Estado fazem com que se tenha como tendência a localização do estudo em agências e atores específicos, o que possibilita desvendar alguns fenômenos até então não explorados, mas, também, comumente pressiona estes movimentos a atribuírem um elevado grau de autonomia às agências estatais e/ou à burocracia. As próprias agências estatais agiriam, em algumas análises, umas independentemente das demais como que se não fossem partes componentes de um todo – contraditório, mas um todo. Evidentemente não podemos negar uma autonomia relativa do Estado, tampouco os conflitos presentes em seu interior, mas se conduzirmos exageradamente este movimento de autonomia das agências podemos chegar

---

[8] A corrente da *policy analysis* busca, segundo Windhoff-Héritier, demonstrar as leis e os princípios das políticas específicas, se propondo a analisar a interrelação entre instituições políticas, processo político e conteúdo das políticas - recorrendo aos questionamentos tradicionalmente utilizados pela ciência política (FREY, 2000). A corrente da *análise dos estilos políticos* (a partir de Naßmacher e outros) destaca, além dos fatores culturais, os padrões de comportamento político e inclusive "atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político, que, por sua vez, repercute na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados" (FREY, 2000, p. 235). O *institucionalismo* (tradicional) centra seus estudos na descrição e comparação de estruturas tanto institucionais como jurídicas de diferentes níveis de governo e países (ROMANO, 2007). O *neoinstitucionalismo da escolha racional* pressupõe que as instituições não apenas constrangem a escolha feita pelos atores, modificando seus comportamentos, como reduzem a ocorrência de soluções sub-ótimas. Douglass North critica esta vertente por ela aplicar sem questionamento os modelos da economia neoclássica. Contudo, Medeiros (2001) afirma que North acaba recriando as condições favoráveis à livre concorrência - as forças básicas do desenvolvimento econômico estariam nas relações descentralizadas do mercado. O *neoinstitucionalismo* além de tomar as instituições como elemento central nas análises dos processos políticos e sociais, grosso modo, procura demonstrar o papel estabilizador das instituições aos sistemas político-administrativos (FREY, 2000). O *neoinstitucionalismo histórico* toma como objetivo central a construção de uma teoria de médio alcance (baseada em afirmações provisórias) que estabeleça a ligação entre as análises centradas no Estado e na sociedade, enfocando variáveis de nível intermediário de modo a compreender a variação histórica e conjuntural dos fenômenos. Os autores desta corrente procuram se distanciar dos neoclássicos, mas também de teorias gerais globalizantes como o marxismo. A autonomia estatal (entendida como isolamento, insulamento) não pode ser definida a priori, mas em cada situação histórica. Assim, ela varia de caso a caso, e dentro de cada um destes, de agência para agência. Questiona-se ainda a racionalidade do Estado como ator, de modo que se concebe que as ações de agências estatais podem ser parciais e fragmentadas, irracionais e desarticuladas. Este questionamento também é feito pela corrente da *análise setorial* que estuda o Estado em ação (suas políticas e ações), negando a existência de um Estado racional e unificado (que imprime sua racionalidade à sociedade) e que possa ser capturado por classes ou grupos sociais. Como o resultado das políticas é contingente o papel dos atores torna-se fundamental. (MARQUES, 1997). A corrente *State-in-society* destaca a autonomia e permeabilidade do Estado e defende a desagregação do mesmo para se estudar além das agências e políticas estatais principais aquelas que envolvem políticas menos centrais e níveis de governo e localizações periféricas (onde as agências podem ser localmente capturadas), pois, como há vários níveis de Estado, é impossível ocorrer uma autonomia geral (apesar de existir grande autonomia nos níveis centrais) – na realidade o que existe é uma miríade de autonomias contingentes de conjunturas concretas (MARQUES, 1997). Finalmente, o estudo das *redes sociais*, segundo Le Galès, é principalmente uma proposta metodológica para analisar a ação pública e sua interação com outros atores, não se limitando somente ao governo. Segundo Whrigt o Estado é estudado a partir dos ministérios, agências, etc., de modo que os atores estatais diferem entre si por suas funções, objetivos e estratégias, produzindo conflitos e fragmentando o próprio Estado (ROMANO, 2007; MARQUES, 1997).

a uma interpretação do Estado como um corpo estranho, onde suas partes atuariam como que plenamente independentes, autônomas e em conflito com as demais.

2.1. A Determinação pelas Classes Sociais: o Marxismo Clássico

Apesar da temática adotada não estamos nos propondo a fazer um estudo específico sobre uma instituição em si, tampouco temos a intenção, tal qual procedem alguns estudos institucionais e de políticas específico-setoriais, de buscar fundamentalmente caminhos que tornem mais eficientes as instituições. Não estamos discutindo a eficiência ou não do Estado, queremos entender o sentido da ação de suas instituições e suas relações com outros atores sociais. Ademais, e isso queremos destacar, não acreditamos que a regra da ação estatal seja a contingência, por isso, apesar de certa autonomia e imprevisibilidade há também uma determinação nas políticas do Estado e que tem a ver, entre outros, com a própria conformação da sociedade na qual ele se insere e é produto – isso procuraremos demonstrar, mesmo que secundariamente, no decorrer da tese.

Sem querer negar as relações estabelecidas no plano micro e recorrendo a elas quando necessário, acreditamos que para entender o papel da Amazônia na reprodução capitalista brasileira necessariamente temos que ampliar nosso foco de análise, de modo a perceber os movimentos mais gerais que ligam a região ao processo nacional e suas relações com o plano internacional e, ainda, com uma sociedade marcada por interesses divergentes de classes sociais, grupos e frações do capital. A compreensão teórica que melhor responde às nossas necessidades é o marxismo. Vejamos.

Para os clássicos da política (Hobbes, Locke e inclusive Rousseau), assim como Smith e Hegel, o Estado é visto como representante de uma coletividade social, como um produto de todos e da razão, acima das classes e dos interesses particulares. É, portanto, provedor do bem-comum (CARNOY, 1990). Diferentemente, para Marx, se a sociedade é divida em classes, burgueses versus proletários, o Estado não pode ser a encarnação de um interesse universal (o bem-comum), justamente porque ao defender a propriedade privada ele possibilita a exploração da minoria proprietária dos meios de produção sobre a maioria não proprietária, garantindo, deste modo, a manutenção e o antagonismo entre as classes sociais (MARX e ENGELS, 1987). Assim concebido, o Estado é um Estado de classe, uma entidade que no capitalismo defende os interesses da burguesia, um instrumento e instituição de exploração dominado pela burguesia.[9] Esta constatação sobre o Estado, parte da realidade concreta, da existência material dos homens. Hegel transferiria a história real para a consciência. Marx, inversamente, parte da realidade material da sociedade para a consciência, por isso é materialista (MARX e ENGELS, 1999).

É nesta realidade concreta que se desenvolve a sociedade humana. No seu desenvolvimento surgiram interesses particulares ligados a determinados grupos e classes que, em conflito, tornam necessário o "controle e a intervenção prática através do ilusório interesse-'geral' como Estado" (MARX e ENGELS, 1999, p. 39).

Engels (1984) em A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado afirma que o Estado não pode ser concebido como um poder imposto à sociedade de fora para dentro, também não é a "realidade da idéia moral" ou a "a imagem e a realidade da razão" tal qual

[9] Deste modo na interpretação marxiana "para apreender o Estado capitalista torna-se necessário que o analisemos como produto e produtor das relações sociais capitalistas. Ora, se o capital é uma relação social precisa e o Estado é aquele que garante a forma privada de acumulação, ao fazê-lo, o Estado assegura, ao mesmo tempo, a reprodução das classes sociais no modo de produção capitalista. Da mesma forma que o '*crescimento do capital é [...] o crescimento do proletariado*', a reprodução do capital implica a reprodução das classes sociais antagônicas nesse modo de produção, além, naturalmente, de reproduzir, em escala ampliada, as condições materiais do processo produtivo" (LIMA, 2006, p.102).

Hegel defendia. É ele, por um lado, um produto da sociedade em certo estágio de desenvolvimento; por outro, é a constatação de que esta sociedade chegou a um ponto em que não consegue resolver seus antagonismos e conflitos presentes. "Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, se distanciando cada vez mais, é o Estado"[10] (ENGELS, 1984, p. 191).

Percebe-se no que já foi exposto aqui dois elementos de presença constante na obra de Marx e Engels. Um é a existência material determinando a consciência e as formas de organização políticas e sociais.[11] O segundo é a compreensão de que a história da sociedade deve ser entendida a partir do conflito entre as classes sociais. A determinação pelo material e pelas classes sociais marca a análise do Estado feita por Marx e Engels,[12] mas é usada por diversos críticos para apontar um determinismo simplório do marxismo fundacional. Não há como negar elementos de determinismo na obra dos dois autores, mas é necessário, antes de tudo, contextualizar e compará-los a outros trabalhos dos mesmos. Acrescentemos a isso um questionamento: o Estado age mecanicamente em relação aos interesses da burguesia? A resposta a esta questão envolve o nível de autonomia estatal diante das classes. A autonomia do Estado diante da burguesia aparece quase nula em alguns momentos de Marx, em outros a autonomia é mais efetiva.

No Manifesto Comunista as classes sociais são apresentadas de forma homogênea, é "a" burguesia contra "o" proletariado.[13] Uma análise das classes assim colocada se reflete na compreensão sobre o Estado, que também se apresenta como monolítico ou simples representação da burguesia. Ela "conquistou finalmente a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia" (MARX e ENGELS, 1987, p. 104) - afirmação também compartilhada em A Ideologia Alemã. O poder político é, então, poder organizado (em Estado), instrumento para exploração de uma classe por outra.

O Estado é, nestes termos, a representação literal dos interesses da burguesia, mas deve sê-lo em nome da coletividade, dos interesses supostamente comuns a todos. Ao mesmo tempo em que centraliza as decisões o Estado deve ser visto como despolitizado, como não monopólio da burguesia e como representante de toda a sociedade.

---

[10] Deste modo, diferentemente de Hegel e de outros pensadores, não é o Estado que molda a sociedade, mas o inverso.

[11] No prefácio de Para a Crítica da Economia Política Marx (1982), ao expor seu método de análise da sociedade, concordando com o que coloca A Ideologia Alemã, afirma que na luta pela sobrevivência e no desenvolvimento da sociedade os homens contraem determinadas relações de produção (estrutura econômica) que condizem com certo nível de desenvolvimento das forças produtivas. Sobre estas (que são a base) surgem determinadas formas de organização política (superestrutura), as quais correspondem certas formas de consciência. Assim entendido, uma forma específica do Estado deve corresponder a certo nível de desenvolvimento técnico da sociedade. Deste modo, o Estado é histórico, diferente da não historicidade de Hegel que o toma como eterno, racional e transcendendo a sociedade enquanto coletividade idealizada, ou seja, "um Estado ideal que envolve uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade" (CARNOY, 2004, p. 66)

[12] O traço mais marcante e síntese da interpretação do Estado por Marx é que o Estado é um Estado de classe. Disso se conclui que não é possível democratizar plenamente o Estado burguês, pois sua razão de existência é o próprio conflito entre as classes e a manutenção da exploração. Por conta disso, para Marx, na Crítica ao Programa de Gotha, a melhor forma de governo é aquela cuja forma de extinção do Estado é agilizada, esta é a ditadura do proletariado: "entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista transcorre o período de transformação revolucionária de uma em outra. A ele corresponde também um período político de transição, que não pode ser senão a ditadura revolucionária do proletariado" (MARX apud BOBBIO, 1997, p. 172). "Com o desaparecimento das classes, desaparecerá inevitavelmente o Estado" (ENGELS, 1984, p. 196).

[13] Isso não era à toa, acreditava-se que revoluções eclodiriam brevemente na Europa e que os trabalhadores poderiam sair vitoriosos. Além disso, buscava-se apresentar claramente as fronteiras de classe, chamar os trabalhadores a lutar contra a classe inimiga. Assim, no Manifesto Marx e Engels não se propunham a discorrer sobre as contradições internas a uma e outra classe.

Enquanto representação direta, imediata e literal da burguesia o Estado perde qualquer autonomia, ao mesmo tempo em que representa uma classe monolítica. A esta compreensão podemos comparar a análise feita no 18 Brumário de Luís Bonaparte (MARX, 2006), escrito em 1852. Aqui as classes são analisadas em movimento e a partir do desenrolar dos fatos que ocorrem na França em fins da década de 1840 e início dos anos 1850. O proletariado é derrotado de início e fica à margem dos acontecimentos, o campesinato apresenta muitas dificuldades organizativas e acaba servindo de sustentação a Luís Bonaparte. Já a burguesia aparece envolvida em diversas disputas internas, disputas que a fragilizam e possibilitam ao novo Bonaparte subir ao poder.

Nesta análise as classes não são tão homogêneas quanto no Manifesto. Na medida em que não são monolíticas, o Estado não é um simplório, direto e imediato representante dos interesses da burguesia já que esta classe apresenta frações em luta interna por seus interesses particulares. O próprio Bonaparte não era o representante imediato e membro nato da burguesia industrial ou financeira e nem das frações monárquicas em disputa. Então o Estado aparece com certa e relativa autonomia diante das classes, [14] o mesmo acontecendo com o poder político frente ao econômico. A disputa entre as classes sociais e entre as frações da classe dominante cruzam o Estado.[15]

Podemos então concluir que Marx não se apresenta tão determinista quanto pode parecer no Manifesto Comunista, tampouco é tão ingênuo a ponto de não ver a complexidade das classes sociais e do Estado. Mas compreender esta complexidade não significa acreditar que a mesma supere as fronteiras de classe, ou seja, que se sobreponha a este recurso teórico-conceitual, secundarizando-o no estudo estatal e dos demais fenômenos sociais. Ao contrário. Apesar de todas as contradições internas da burguesia e do surgimento de outros fenômenos, o Estado em Marx continua como um Estado de classe, atuando não apenas como mantenedor da propriedade privada, mas também como parte necessária do processo de acumulação de capital.

Na análise do Estado foi Lênin (1987) quem destacou e aprofundou um elemento já presente em Marx e Engels: o caráter coercitivo e repressivo, o Estado como braço armado da burguesia.[16] O Estado em Lênin, a partir de sua leitura de Marx e Engels, só existe enquanto permanecer o conflito entre as classes – que é irreconciliável. Mesmo com a ampliação de instituições e conquistas de cunho democrático o Estado no capitalismo é diretamente controlado pela burguesia, tendo como papel central a coerção sobre os trabalhadores. Independente das variadas formas que assumem os Estados burgueses a essência é que eles são uma ditadura da burguesia.[17]

---

[14] Mas a autonomia estatal com grande significância pode ocorrer não como regra, e sim em períodos ocasionais, quando uma classe ou uma fração da classe dominante não consegue impor seu domínio sobre as demais. Engels reconhece esta autonomia e mesmo assim afirma que o Estado, "em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada" (ENGELS, 1984, p. 199). Por outro lado, a autonomia relativa depende, entre outros, da correlação de força entre as classes, particularmente do proletariado no momento em questão. Trotsky (1979), especificamente, ao mesmo tempo em que reconhece o Estado como representante dos interesses da burguesia também destaca o papel da luta de classes na configuração do mesmo. A classe explorada luta para trazer para perto de si, em certa medida, o curso do Estado (de suas políticas). Assim, o caráter de um regime político é, segundo o dirigente revolucionário russo, determinado pela luta de classes entre oprimidos e opressores.

[15] Neste caso Francês a autonomia é explícita: Foi somente sob o segundo Bonaparte que o Estado pareceu "tornar-se completamente autônomo. A máquina do Estado consolidou a tal ponto sua posição sobre a sociedade burguesa (Bürerliche Gesellscharft), que lhe basta ter à frente o chefe da Sociedade de 10 de Dezembro" (MARX, 2006, p. 131), criada por Luís Bonaparte e que, de acordo com Marx, reunia 10 mil indigentes.

[16] Veja Origem da Família, de Engels, op. cit., p. 192 a 198.

[17] A interpretação de Lênin é acompanhada da compreensão de que o capitalismo entrara numa nova fase, a fase monopolista, sob o predomínio do capital financeiro e com o mundo partilhado entre as grandes potências imperialistas (LÊNIN, 1989). Nesta fase se agudizara a contradição entre as forças produtivas e as relações

Do que expusemos queremos destacar o Estado enquanto permeado pelos interesses da classe dominante, mas também com autonomia relativa em relação a esta. Trabalhar com a definição de autonomia relativa do Estado nos permite ver, por um lado, que há interesses e atores que em determinado momento influenciam significativamente a ação e o sentido das políticas estatais. Estes interesses, grosso modo, estão relacionados aos setores que detém poder político e econômico. Por outro lado, a definição de autonomia relativa nos possibilita também ver que o Estado não é um simples fantoche nas mãos destes interesses, que outros atores atuam e pressionam o Estado – desde outras frações das classes dominantes que não estão diretamente representadas no governo, passando pela própria burocracia e incluindo as classes trabalhadoras e movimentos sociais. A existência destes outros interesses em associação ou em conflito com os interesses presentes no governo de então complexificam a ação estatal, produzindo maiores desafios para aqueles que procuram descortiná-la.

2.2. Complexificando a Determinação pelas Classes

A determinação estrutural de Marx e Engels é mantida por alguns autores, assim como revisada por outros ainda que no diálogo com ou no campo do marxismo. Przeworsky (1995) conclui que o Estado está envolto em um alto grau de imprevisibilidade quanto às suas ações, inclusive porque "essas também transformam a estrutura de preferências dos consumidores e firmas". Mesmo destacando que a dependência estrutural é de natureza econômica, deve-se observá-la como "produto dos conflitos políticos que colocam o Estado em uma situação de dependência dos atores privados". Deste modo, Przeworsky reafirma a centralidade dos capitalistas, mas nega o caráter classista do Estado. Assim, os interesses dos trabalhadores e dos capitalistas podem não ser irreconciliáveis e os primeiros, sob certas condições, podem escolher o capitalismo pelo que ele pode oferecer material e politicamente.[18] Przeworsky critica na prática uma falta de problematização por parte do marxismo. Em parte pode ter razão, mas não podemos deixar de ver as diversas contribuições que complexificaram a compreensão original do marxismo sobre a questão estatal.

Gramsci problematizou o papel do Estado na sociedade moderna e para tal desenvolveu sua interpretação sustentada na sua concepção de hegemonia – que acaba por complexificar este debate acerca da autonomia ou não do Estado. A hegemonia nos Cadernos do Cárcere, segundo Bobbio, para além de direção política "adquire também – e preponderante – o significado de 'direção cultural'" (BOBBIO, 1999, p. 67). Ele faz a afirmação com o "também" por acreditar que o segundo significado não exclui o primeiro. A direção cultural seria a introdução de uma reforma em sentido forte, uma transformação dos costumes e da cultura.

Em determinado momento, Gramsci toma a hegemonia como síntese de coerção e consentimento, noutro a hegemonia é situada no interior do Estado e este incorporaria a sociedade civil e a sociedade política. Mas, segundo Anderson (2002) o que predomina nos Cadernos do Cárcere é a visão que opõe hegemonia (situada na sociedade civil) ao Estado

---

sociais de produção, provocando crises e, diferentemente do momento vivido por Marx e Engels, colocando não apenas a necessidade, mas também a possibilidade objetiva da superação do capitalismo por meio da revolução socialista.

[18] Bob Jessop também questiona, ainda que implicitamente, o caráter classista do Estado, assim como da sociedade. Para ele, que trabalha com conceitos de estratégia e hegemonia, o modelo de crescimento econômico vigente "expressa a estratégia de acumulação da fração de capital que conseguiu conquistar a hegemonia econômica no sentido gramsciano, bastante diverso da dominação econômica". Esta seria uma dentre as muitas estratégias possíveis dependendo das várias correlações de força na sociedade. Há, então, a possibilidade de conquista da hegemonia por frações do capital que venham a agir contra o capital em geral ou aos capitalistas enquanto classe (MARQUES, 1997, p. 74-75).

(sociedade política) e, por conseguinte, à coerção. Enquanto em Maquiavel o consentimento foi mergulhado na coerção, em Gramsci a coerção foi secundarizada em relação ao consentimento, permitindo que se concluísse que o poder burguês seria essencialmente consensual.

A hegemonia assume um papel central na análise gramsciana a ponto de ser usada como parte da definição de Estado. "Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter consentimento ativo dos governados" (GRAMSCI, 1976, p. 87). Deste modo, "O campo de ação das classes e dos seus Estados passa necessariamente pela questão da hegemonia" (DIAS, 1996, p. 34).

Concentrada na sociedade civil, a hegemonia assume centralidade e se sobrepõe à coerção. Diferentemente do exposto por Marx e Engels, e tomado como central em Lênin, o Estado, nesta versão gramsciana, não está assentado na coerção, mas no consentimento e o poder burguês sustenta-se na hegemonia que a burguesia exerce sobre a classe trabalhadora. Deste modo, Gramsci subordina o Estado à sociedade civil.[19]

Em Gramsci o Estado é problematizado e não se apresenta como um simples alvo a conquistar. Ele se tornou algo "complexo que se enraizou na sociedade. Não pode mais, se é que alguma vez isso foi correto, ser visto como exterioridade. Com sua imensa burocracia, ele é capaz de vigiar e punir, mas também organizar e representar" (DIAS, 1996, p. 30).

Compreendendo que o Estado não é exterior à economia e às suas relações de produção, ao contrário, e que apresenta uma ossatura material própria que não pode ser reduzida a simples dominação política, Poulantzas (2000) critica tanto a tese de que a base econômica em si somente determina o Estado (a superestrutura seria reflexo mecânico desta base), quanto a tese de que o Estado é totalmente autônomo (Estado-sujeito) em relação à base econômica.

Partindo da compreensão da luta de classes, Poulantzas afirma que o Estado no capitalismo constitui a burguesia como classe politicamente dominante, porém faz um alerta:

> certamente a luta de classes detém o primado sobre os aparelhos, no caso sobre os aparelhos de Estado: mas não se trata de uma burguesia já instituída como classe politicamente dominante fora ou antes de um Estado que ela criara para sua conveniência própria, e que funcionaria apenas como simples apêndice dessa dominação. Essa função do Estado está igualmente inscrita na sua materialidade institucional: trata-se da natureza de classe do Estado (POULANTZAS, 2000, p. 128).[20]

---

[19] A preponderância da sociedade civil sobre a sociedade política e a colocação da primeira como uma das instâncias da superestrutura levou Bobbio (1999) a afirmar que Gramsci inverte o esquema marxiano, colocando a determinação não mais na estrutura, mas na superestrutura. Outro intérprete da hegemonia gramsciana é Coutinho (1996) que afirma que Gramsci assentou os fundamentos de uma transição democrática ao socialismo. Por outro lado, Anderson (2002) afirma que há outras duas versões em Gramsci para a relação entre Estado, sociedade e hegemonia. A segunda apresenta Estado e sociedade civil como estando em equilíbrio e a hegemonia como uma combinação de coerção e consentimento que está tanto na segunda (sociedade civil) como no Estado (sociedade política). A hegemonia, nesta elaboração, deixa de ser exclusividade da sociedade civil, ao mesmo tempo em que deixa de ser apenas supremacia cultural, incorporando um novo elemento: a coerção. Na terceira compreensão a oposição presente em ambas desaparece, pois o Estado passa a abarcar a própria sociedade civil, de modo que ele se torna o somatório de sociedade política e sociedade civil. "Na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção)" (GRAMSCI, 1976, p. 149). Assim posto, o Estado, para além de aparato governamental, deve ser compreendido também como aparelho privado de hegemonia, de onde se conclui que "a sociedade civil e o Estado se identificam" (GRAMSCI, 1976, p. 32).

[20] Compartilhando esta interpretação Codato e Perissinotto (2001) concluem que a função de mediação desempenhada pelo Estado, por meio de atividades administrativas e burocráticas rotineiras, se torna decisiva à determinação do caráter classista deste Estado.

Neste caminho, o papel principal do Estado é organizativo, pois representa e organiza o interesse político do bloco no poder composto de várias frações da burguesia e, em alguns casos, de classes dominantes provenientes de outros modos de produção (grandes proprietários de terra, por exemplo).[21]

As classes dominantes são organizadas objetivando interesses de curto prazo das frações que se hegemonizem no bloco no poder e da burguesia ao longo prazo. Isso ocorre sob a hegemonia de uma das classes ou frações do bloco no poder. Deste modo o Estado constitui a unidade política das classes dominantes. Mas ele consegue desempenhar esta função na medida em que dispõe de uma autonomia relativa em relação ao bloco no poder (inclusive ao capital monopolista).[22] Como o Estado é um campo de lutas (uma arena), suas diversas agências podem defender posições divergentes mesmo aos componentes do bloco no poder, o que não tira o seu caráter de classe.

Mas as interpretações tais quais a de Poulantzas não estão isentas de críticas. Neoinstitucionalistas e outras correntes afirmam que o conceito de autonomia relativa do Estado não supera as limitações da teoria original, ao contrário, reproduz sofisticadamente o reducionismo marxista que identifica o poder de classe com o poder de Estado, não permitindo, por isso, que se analise o Estado e a sociedade em suas esferas próprias e numa perspectiva relacional. Esta é, por exemplo, a crítica de Fred Block (MARQUES, 1997).

Codato e Perissinotto (2001) respondem à crítica neoinstitucionalista recorrendo às obras históricas de Marx (o 18 Brumário, por exemplo, já analisado por nós) para demonstrar que o fundador do marxismo evidencia a ocorrência de uma disputa feroz entre as classes e frações de classe pelo controle do aparelho estatal, particularmente os ramos que controlam poder de decisão – o que garantiria o predomínio político de quem tivesse este controle. Com isso procuram demonstrar que Marx, apesar da existência de um viés funcionalista e reprodutivo,[23] não menospreza o Estado enquanto instituição.

> É preciso notar que o Estado não é entendido por Marx exclusivamente a partir de sua *função* (isto é, a partir dos resultados produzidos por suas decisões), mas também como uma "organização" complexa, atravessada de cima a baixo por conflitos internos entre seus aparelhos e ramos, conflitos esses capazes de alterar a dinâmica da luta política. Mais do que isso: o Estado aparece em Marx, como uma "organização" dotada de recursos próprios, cujos agentes, tanto no âmbito do "poder executivo" como no âmbito do "poder legislativo", desenvolvem "interesses próprios" a partir dos quais orientam suas ações. Aqui o Estado é entendido como uma instituição subdividida em um sem-número de "aparelhos", capaz de tomar decisões, de alocar recursos e que, inserido num contexto político instável, estabelece com as forças

[21] O bloco no poder, segundo Poulantzas (1986) seria uma particularidade do Estado capitalista. O conceito parte das elaborações marxianas, além da definição de hegemonia já trabalhada por Gramsci, mas o autor lembra que Marx não desenvolveu este conceito (hegemonia) o que o leva, segundo Poulantzas, a algumas imprecisões como a fala de monopólio do poder. Por outro lado, a hegemonia de uma classe ou fração é exercida sobre outras classes ou frações componentes do bloco no poder e também das classes dominadas, por isso este conceito não significa equilíbrio de forças, mas hegemonia de uma classe ou fração sobre as demais. "O bloco no poder constitui uma unidade contraditória das classes ou frações dominantes, unidade dominada pela classe ou fração *hegemônica*" (POULANTZAS, 1986, p. 293). Assim, deve-se organizar a unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes.

[22] Carnoy (2004) afirma que nos primeiros trabalhos de Poulantzas o grau de autonomia atribuído ao Estado é muito maior que em O Estado, o poder e o socialismo (POULANTZAS, 2000). O próprio Poulantzas, anteriormente, já definira o que seria esta autonomia: "por autonomia relativa deste tipo de Estado, entendo, aqui, não diretamente a relação das suas estruturas com as relações de produção, mas a relação do Estado com o campo da luta de classes, em particular a sua autonomia relativa em relação às classes ou frações de bloco no poder e, por extensão, aos seus aliados ou suportes" (POULANTZAS, 1986, p. 252). Além disso, o autor compreende uma autonomia relativa do político em relação ao econômico.

[23] Onde poder de classe se identifica com poder de Estado.

> sociais que se encontram fora dele uma relação conflituosa (CODATO e PERISSINOTTO, 2001, p. 25).

Assim, é possível aceitar a possibilidade teórica de que o poder de Estado, com todas as suas especificidades, se contraponha ao poder de classe. Em outras palavras, já que o aparelho de Estado não se esgota na dominação de classe (poder de Estado) é possível e necessário "aceitar como uma possibilidade teórica a idéia de que essa variável possa operar a contragosto dos interesses (imediatos ou de longo prazo; específicos ou gerais) da classe economicamente dominante" (CODATO e PERISSINOTTO, 2001, p. 28).

Mas perceber a autonomia relativa do Estado para nada significa negar uma determinação estrutural.

> O Estado é um produto das contradições existentes ente trabalho produtivo e improdutivo, produção material e imaterial, emprego e desemprego, forças produtivas e relações de produção, proprietários e não proprietários dos meios de produção e subsistência, em síntese, o produto da luta de classes sociais cindidas, conflitivas, contraditórias e antagônicas. O caminho científico que procura desvendar o real não pode fugir destas categorias ao determiná-lo (LIMA: s/d, p. 4).

A afirmação de Codato e Perissinotto sobre o fato de o aparelho estatal não se encerrar na dominação de classe é tomada de Poulantzas (2000). Neste sentido, o Estado não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas, assim tal qual o capital, como "uma condensação material de uma relação de forças" entre as classes e frações de classe. "As contradições de classes atravessam e constituem o Estado, encontram-se presentes no próprio seio do Estado" (POULANTZAS, 1981, p. 84-85; 2000, p. 130).

A definição das políticas do Estado é produto das contradições de classe inseridas na própria estrutura do mesmo (Estado-relação). Trabalhar nesta perspectiva é compreender que o Estado é constituído-dividido "de lado a lado" por estas contradições. Sendo assim, diferente das concepções de Estado-coisa e Estado-sujeito, o Estado não pode nunca ser considerado um bloco monolítico. Mas não é suficiente afirmar que as contradições e lutas de classe atravessam o Estado, é preciso entender que estas contradições "constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização" (POULANTZAS, 2000, p. 135). [24]

Para Mandel (1982) a autonomia que o Estado assume na sociedade capitalista decorre da predominância da propriedade privada e da concorrência entre capitalistas e é esta disputa interburguesa que mantém esta autonomia como relativa, pois as decisões estatais, ou seja, do "capitalista total ideal", transcendem os interesses de um capitalista específico, mas interferem nestes e nos interesses dos demais burgueses. Assim, "toda decisão estatal relativa a tarifas, impostos, ferrovias ou distribuição do orçamento afeta a concorrência e influencia a redistribuição social global da mais-valia, com vantagens para um ou outro grupo de capitalistas" (MANDEL, 1982, p. 337).

Para Poulantzas (2000) a autonomia relativa do Estado não é exterior às frações do bloco no poder (o próprio Estado não é exterior a estas). A autonomia ocorre devido às medidas contraditórias que cada classe/fração introduz na política estatal, mesmo que na forma negativa (uma medida contra outra fração do bloco no poder, por exemplo). Isso se reflete na própria burocracia e pessoal do Estado, constituindo-se feudos, clãs e uma multidão de micropolíticas. Por outro lado, política estatal e autonomia não dependem apenas das

[24] Uma afirmação de Poulantzas bastante questionável é a que as classes e frações do bloco no poder só participam da dominação política quando estão presentes no Estado. Se associarmos dominação a poder e compreendermos que o mesmo extrapola os limites das instituições estatais, concluiremos que não é necessário *estar* fisicamente no Estado para participar da dominação política.

classes componentes do bloco no poder, dependem igualmente, e principalmente, do papel do Estado diante das classes dominadas.[25]

Diante desta complexificação da ação estatal é preciso ver que o Estado deve continuar a tomar medidas essenciais para a reprodução do capital, mesmo que isso produza sérios problemas à sua hegemonia, aprofundando contradições dentro do bloco no poder e entre este e as classes dominadas, o que intensifica as crises para além das crises simplesmente econômicas.

> Mas se o processo de acumulação do capital pauta doravante diretamente a ação do Estado, ele só se traduz em seu seio quando articulado e inserido na sua política de conjunto. Toda a medida econômica do Estado tem, portanto, um conteúdo político, não apenas no sentido geral de uma contribuição para a acumulação do capital e para a exploração, mas também no sentido de uma necessária adaptação à estratégia política da fração hegemônica (POULANTZAS, 2000, p. 171).

Quanto às funções do Estado, elas "se incorporam na materialidade institucional de seus aparelhos: a especificidade das funções implica a *especialização* dos aparelhos que as desempenham e dá lugar a formas particulares da divisão social do trabalho no próprio seio do Estado." Mais que isso: não existem funções econômicas que todo e qualquer Estado teria que cumprir frente à "produção em geral". "Essas funções só existem quando investidas na luta de classes, e têm, portanto, um caráter e um conteúdo políticos. O aparelho econômico do Estado possui no conjunto de sua textura um caráter político" (POULANTZAS, 2000, p.172 e 175).

No tocante ao papel estatal na reprodução do capital vejamos Mandel (1982). Ele sistematiza as principais funções do Estado como: 1) criação das condições gerais da produção que a classe dominante não consegue assegurar por sua atividade privada; 2) repressão às ações das classes dominadas ou mesmo de frações da classe dominante contra o modo de produção existente; e 3) integração das classes dominadas de modo a aceitarem, através da ideologia da classe dominante, sua própria exploração. A segunda função foi trabalhada por Lênin e a última foi bem desenvolvida por Gramsci e Lucáks, mas a primeira, segundo Mandel, foi pouco desenvolvida pelo marxismo.[26]

No estágio tardio do capitalismo monopolista há uma tendência de que o Estado aumente o planejamento econômico assim como a socialização estatal dos custos (riscos) e

---

[25] Mais uma vez: o Estado não apresenta uma racionalidade "exterior" às classes dominadas, ele concentra não somente a relação de forças entre classes e frações do bloco no poder, mas inclusive a relação de forças entre este e as classes dominadas. As lutas populares também atravessam o Estado de lado a lado. Isso ocorre não porque "sejam absorvidas por um Estado-Moloch totalizante, mas sim antes porque é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem constantemente" (POULANTZAS, 2000, p. 144-145). A configuração do conjunto de aparelhos e ramos do Estado depende, assim, para além da relação de forças interna ao bloco no poder, também da relação entre este bloco e as massas populares. Mas o autor adverte que seria equivocado seria falso querer crer que a presença das classes populares no Estado significasse a detenção de poder por elas ou mesmo que o pudessem deter ao longo prazo sem que se transformasse radicalmente este Estado.

[26] A primeira função do Estado, citada por Mandel, está diretamente relacionada à produção, criando uma mediação direta entre infraestrutura e superestrutura, isso inclui: "assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal etc.); providenciar os pré-requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, a lei e a ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho imediato (desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas no modo de produção asiático e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista etc.)". (MANDEL, 1982, p. 334). Apesar de Mandel destacar esta relação do Estado com a produção capitalista ele chama atenção para o fato de que o Estado é anterior ao capital e que não se devem derivar as funções estatais diretamente das necessidades de produção e circulação de mercadorias.

perdas numa quantidade cada vez maior de processos produtivos. Isso ocorre por conta das dificuldades de valorização do capital.[27] "Portanto, há uma tendência inerente ao capitalismo tardio à incorporação pelo Estado de um número sempre maior de setores produtivos e reprodutivos às 'condições gerais de produção' que financia. Sem essa socialização dos custos, esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de satisfazer as necessidades do processo capitalista de trabalho." (MANDEL, 1982, p. 339)

A hipertrofia do Estado neste estágio, ou subestágio, do capitalismo é, assim, decorrência das necessidades do capital total, mas esta nacionalização e entrada do Estado na esfera da produção só terá sentido para a burguesia se não implicar em queda das taxas de mais-valia e de lucro. Busca-se a elevação destas ou pelo menos sua estabilização. Deste modo, o Estado não pode se tornar um concorrente direto das empresas privadas, reduzindo os mercados destas.

A atividade do Estado nas obras públicas e infraestruturais contribuem para a valorização do capital total. Na transferência ao Estado dos custos indiretos da produção e realização da mais-valia a burguesia ganha na medida em que o financiamento deste processo não se limita aos lucros dos empreendimentos capitalistas. Além disso, a tributação dos rendimentos de pequenos produtores independentes e da pequena burguesia amplia o capital estatal e aumenta da produção de mais-valia. Assim, a crescente ação infraestrutural do Estado capitalista se apresenta como uma subvenção cada vez maior do capital privado.

> A subvenção estatal indireta ao capital pode combinar-se com a produção direta de mais-valia, a saber, quando a nacionalização de certos ramos da indústria, produtores de matérias-primas, energia ou artigos semi-acabados leva à venda das mercadorias produzidas por esse setor público a uma taxa de lucro abaixo da média, se não com prejuízo, em relação à empresa privada. Nesse caso, parte da mais-valia produzida pelos trabalhadores do setor nacionalizado é transferida para o capital privado, o que tem o mesmo efeito de uma subvenção geral à empresa capitalista privada, ou de um aumento geral do volume de lucro apropriado pelo capital privado (MANDEL, 1982, p. 388).

Para Domnhoff os capitalistas são a classe dominante e a elite no poder seria o seu braço operacional. Diferente da pulverização da representação de interesses, a construção de políticas sobre grandes temas processa-se sob a convergência dos capitalistas. A articulação de interesses, dispersos (e privados) para consensos sobre temas fundamentais desenvolve-se sob a ação de suas organizações, que ainda serviria de correia de transmissão no processo de imposição de políticas ao Estado (MARQUES, 1997).

Miliband afirma, divergindo de Domnhoff, que apesar de estar bem representada no executivo político, a classe capitalista não estaria no governo. A existência de uma elite estatal explicaria o caráter de classe do Estado, mas a explicação quanto à existência desta elite deveria ser buscada para além da esfera econômica: na cultura e na política. Mais: o compartilhamento de valores e representações é o que explica o caráter de classe do Estado no capitalismo. Neste sentido, o que importa é que a elite estatal, que tem a mesma composição da elite econômica (pois são recrutadas nas classes médias altas), tenha o controle e gestão do

[27] "O capitalismo tardio caracteriza-se por dificuldades crescentes de valorização do capital (supercapitalização, superacumulação). O Estado resolve essas dificuldades, ao menos em parte, proporcionando oportunidades adicionais, numa escala sem precedentes, para investimentos 'lucrativos' desse capital na indústria de armamentos, na 'indústria de proteção ao meio ambiente', na ajuda a países estrangeiros, e obras de infra-estrutura (onde o 'lucrativo' significa tornado lucrativo por meio da garantia ou subsídio do Estado)" (MANDEL, 1982, p. 340).

Estado. "O controle do Estado está, portanto, entregue a pessoas imersas no mesmo conjunto de valores, visões de mundo e representações capitalistas" (MARQUES, 1997, p. 71-73).[28]

Ao analisar as ações coletivas de trabalhadores e capitalistas Offe (1984) percebe, assim como Miliband, que os capitalistas conseguem transformar seus interesses particulares em interesses nacionais, reduzindo drasticamente a ocorrência de ações do Estado contra o capital. Ele afirma que a distribuição assimétrica da capacidade de fazer representar seus interesses configura poderes diferentes a estas classes, de modo que o Estado é muito mais influenciado por capitalistas (que têm mais facilidade de agregação e representação) que por trabalhadores (que sofrem com a atomização do trabalho). Nisto Offe se diferencia da análise setorial e de outras correntes de cunho institucional. Os capitalistas dispõem de poder de sanção individualmente, enquanto os trabalhadores necessitam de suas organizações para isso.

Trabalho e capital apresentam diferenças significativas quanto ao funcionamento e dinâmicas de suas associações representativas. Estas diferenças são produto das relações antagônicas de classe.[29] Offe questiona a noção de neutralidade do Estado na medida em que este deve garantir a valorização do capital, o que demonstra seu caráter de classe. Assim, há vínculos estruturais entre poder econômico e político, entre capital e Estado.[30]

Na perspectiva deste autor as estruturas estatais teriam uma seletividade responsável por filtrar questões apresentadas ao Estado, implementando ações diretamente ligadas à criação e recriação de condições da acumulação e ao processo de legitimar a dominação de classe. Esta seletividade atuaria através da estrutura do Estado capitalista, da ideologia, do processo político, além da repressão. O Estado, então, orientar-se-ia na busca da unificação de um interesse capitalista global, mesmo que isso o levasse a choques com grupos de interesses isolados. De outro lado, este Estado no processo de seletividade protege o capital global utilizando-se de mecanismos de repressão contra interesses anti-capitalistas. É a junção destes dois elementos (unificação de um interesse capitalista global e repressão) que demonstra o caráter de classe do Estado.

Pode-se observar que o Estado não representa um espaço em que os vários atores atuam em iguais condições de disputa (há uma desigualdade de poder). O Estado materializado nas políticas públicas na Amazônia demonstra um perfil de classe, os setores que o controlam determinam projetos de apoio ao capital e à grande propriedade. Quanto à distribuição de seus recursos, diversos setores das frações dominantes da região disputam entre si, mas em nenhum momento se propõem a ferir os interesses fundamentais da reprodução do capital e da propriedade, demonstrando uma espécie de filtro às questões que são tomadas como fundamentais ao desenvolvimento. Estes setores ajudam a construir e sustentar esta forma de Estado justamente porque ele responde a seus interesses gerais. Quando não mais conseguir responder a estes interesses, ele passará a ser questionado.

No estudo sobre o Estado e as políticas públicas, Offe (1995, p. 235) destaca os grupos de interesses[31] afirmando que numa economia industrial avançada as organizações de

---

[28] Miliband também critica Poulantzas por proceder em um superdeterminismo estrutural, não conseguindo, por isso, ver as reais relações entre Estado e sistema, sendo que as relações entre classe dominante e sistema, segundo Miliband, são mais complexas do que uma determinação por relações objetivas (CARNOY, 2004).

[29] As diferenças que um grupo apresenta na estrutura de classes leva a diferenças no poder que as organizações adquirem (ou que podem adquiri-lo), mas, além disso, produzem diferenças nas práticas associativas ou lógicas de ação coletiva entre organizações de trabalhadores e capitalistas.

[30] Quanto ao caráter de classe do Estado no capitalismo, Offe e Volker (MARQUES, 1997) destacam dois elementos: a privatização da produção e a dependência de impostos. Eles constatam que como o Estado não dispõe de meios de produção e sua sobrevivência financeira depende do ritmo da acumulação suas ações só raramente se chocarão com os interesses do capital.

[31] Estes grupos envolvem as dimensões econômica, ideológica e política, o que não quer dizer que estes três elementos, "que juntos determinam a forma e o conteúdo do sistema de representação de interesse", operem com mesmo peso e importância relativa. Em determinado momento um pode apresentar mais importância para explicar determinado fenômeno que em outro momento histórico (OFFE, 1995, p. 225).

interesse (sindicatos, associações comerciais e patronais e associações profissionais, por exemplo) adquirem o poder de interferir na política pública de modo antifuncional, colocando a necessidade de "impedir sua entrada". Entretanto, estas organizações (que são representativas) "são absolutamente indispensáveis à política pública, porque detêm um monopólio de informação relevante para a política pública e, o que é fundamental, uma grande capacidade de controlar seus membros." Deste modo elas devem ser incorporadas (como componentes) na formulação das políticas públicas, pois sua função positiva potencial é tão significativa quanto a de obstrução. Sendo assim, deve-se utilizar a primeira e evitar a exposição da política pública à segunda.[32]

A análise das relações entre organizações de interesse e Estado, assim como a reestruturação destas relações através de meios políticos, leva Offe a afirmar que a atribuição de status público aos grupos de interesses apresenta duplo efeito: "qualquer atribuição de status significa que, por um lado, os grupos auferem vantagens e privilégios, mas, por outro, têm de aceitar certas limitações e obrigações restritivas". Os motivos que levam à institucionalização dos grupos de interesse levam em conta a tentativa de "facilitar a resolução do conflito distributivo, obter um conhecimento mais sólido e previsível necessário à elaboração da política, livrar a burocracia estatal do poder de veto dos grupos de interesse imprevidentes, combater mais eficazmente a inflação, a recessão e a crise fiscal e assim por diante" (OFFE, 1995, p. 231 e 241). Mas a institucionalização política produz restrições mais amplas sobre o trabalho (quando comparado ao capital) que deve se organizar para buscar poder e para construir politicamente interesses comuns a seus membros.[33]

A institucionalização (o *status* político de participar da formulação de políticas) afeta as organizações do trabalho e do capital de forma diferente. Os trabalhadores têm muito mais dificuldade, ao mesmo tempo em que necessitam mais, de atuar coletivamente, se comparados aos empresários. Além disso, a institucionalização é concebida "especificamente para impor restrições muito mais abrangentes sobre o trabalho do que sobre o capital" (OFFE, 1995, p. 256).

3. ESPECIFICANDO A DEFINIÇÃO CLASSISTA ESTATAL: O CASO BRASILEIRO

Na industrialização brasileira o Estado demonstra seu caráter de classe, particularmente aquele ligado à burguesia industrial – o que inclui para além dos industriais o setor financeiro, entre outros. Porém, afirmar isso não significa muita coisa se não problematizarmos sua atuação. Ela foi decisiva pelos investimentos que assumiu para si, financiamento ao setor privado, intervenção e regulação do mercado de trabalho e de terras, etc., mas também pela intermediação na aliança entre as diversas frações do capital e das classes dominantes, sejam elas nacionais ou aqueles setores oriundos do capital externo. Já

[32] Mandel também concebe a ação dos grupos de interesse, mas mais ligados à burguesia enquanto classe dominante. Os interesses burgueses pressionam o Estado através de grupos de interesse específicos, entidades patronais e monopólios. O resultado da ação destes interesses "nem sempre é necessariamente o consenso, mas será uma decisão que reflete os interesses de classe da burguesia no sentido de promoção e consolidação das decisões gerais de valorização do capital, embora possa, ao mesmo tempo, arriscar interesses particulares mesmo de frações importantes da classe burguesa" (MANDEL, 1982, p. 344).

[33] A análise de Offe assentada nos grupos de interesse, apesar de destacar as relações contraditórias entre capital e trabalho, inclui grupos diversos (como aqueles originados por uma determinada especialização, os médicos, por exemplo), mas pouco explicita ou aprofunda as reflexões sobre o que leva um determinado grupo a controlar mais poder que outro na formulação das políticas públicas. Uma categoria profissional ou um agrupamento constituído em torno da questão indígena, por exemplo, pode ter mais influência decisória, em determinado momento, na elaboração de políticas que uma organização tipicamente sindical? A expressão destes grupos de interesse na ossatura do Estado é pouco abordada por Offe, o que limita sua potencialidade.

desde a industrialização restringida este Estado apresenta, segundo Draibe (1985), um projeto para o futuro que extrapola o estreito horizonte imediato das classes. Para além da economia, ele regulou relações sociais e se manifestou como executivo forte e aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo, chegando a regular as relações econômicas de classe e materializar em sua estrutura burocrático-institucional este conflito. A burocracia que conduziu a máquina estatal conseguiu não apenas relativa autonomia como concentrou poder, cristalizados na figura do Presidente da República. Em síntese: para Draibe, como será visto no próximo capítulo, o aparelho estatal brasileiro se configurou e foi definido na luta política entre as classes e frações de classe, expressando a correlação de força e o conflito entre os atores sociais envolvidos.

Max Weber já havia percebido que a tomada de decisão nas sociedades ocidentais necessita do estabelecimento de direitos e códigos que, por sua vez, necessitam de especialistas que os interpretem e os apliquem. Com ele as decisões ganham racionalidade, ainda mais porque sua escolha deve estar sustentada no critério da competência profissional. Logo, na sociedade moderna, o funcionamento das instituições exige a ampliação do quadro burocrático, seja público ou privado, apontando como tendência a burocratização da própria sociedade civil[34] (CARDOSO, 1975). Mas isso em si não garante de antemão que os objetivos definidos sejam os melhores. Deve-se, então, buscar ver quem é que domina o quadro burocrático.[35] No caso brasileiro e amazônico, a industrialização e modernização elevaram a importância e visibilidade da burocracia, mas até onde esta burocracia tinha autonomia para definir as políticas estatais (incluindo as regionais) e a serviço de quem ou em que sentido se encontravam estas políticas?

Poulantzas (2000) afirma que no capitalismo monopolista as novas funções econômicas adquiridas pelo Estado levam a modificações nos seus aparelhos, aprofundando a concentração de poder no Executivo, ascendendo a administração estatal, de modo que a sua burocracia, sob a tutela do Executivo, transforma-se no agente principal da elaboração da política do Estado em detrimento do Legislativo. Partindo deste autor e analisando o Estado na industrialização tardia Codato (1997) afirma que

> Diferentemente das nações capitalistas centrais, houve aqui um desenvolvimento conduzido e implementado por um Estado forte e altamente centralizado, capaz de liderar, *de forma relativamente autônoma*, o processo de mudança social. Como ator central do desenvolvimento capitalista, coube ao Estado – ou mais propriamente a uma 'elite' burocrática (civil e militar) – *substituir* de forma complexa, as classes no

[34] O desenvolvimento desta concepção weberiana recebeu críticas de Poulantzas devido à centralidade que Weber atribuiu à burocracia: "esse grupo social acaba por constituir, nele, o sujeito-criador do poder político moderno e o sujeito do desenvolvimento político, precisamente na medida em que faz dele o sujeito-criador dessas normas de comportamento ao nível político. Assistimos, assim, a uma dissimulação sistemática da relação da burocracia com as classes sociais, e mesmo com a luta política de classe" (POULANTZAS, 1986, p. 337).

[35] Ao abordar o tema da burocracia e de sua autonomia Poulantzas negou sua configuração como classe social: "o que por vezes tem sido considerado como uma característica da burocracia, a saber, a sua relação particular com o Estado, não só não a constitui em classe social ou fração de classe, como também, ao especificá-la como categoria, exclui precisamente sua existência como fração autônoma de classe ao nível político, circunscrevendo seu funcionamento dentro do poder de classe desse Estado" (POULANTZAS, 1986, p. 330). Deste modo, ela não poderia cumprir "um papel principal na constituição de uma forma de Estado" (POULANTZAS, 1986, p. 353). Apesar disso, como já afirmamos, a burocracia tem uma autonomia relativa que decorre da configuração do Estado capitalista e da luta de classes. Partindo da autonomia relativa do Estado, "podemos dizer que a própria burocracia reveste como categoria social, essa autonomia, na medida em que reflete precisamente o poder político das classes dominantes, e representa os seus interesses nas condições particulares, econômicas, políticas e ideológicas, da luta de classes nessas formações (POULANTZAS, 1986, p. 350).

> processo de construção da Nação, recobrindo a ação burguesa como agente histórico (CODATO, 1997, p. 240).

A industrialização brasileira significou não apenas o estabelecimento da hegemonia da burguesia industrial, mas, especificamente, da burguesia industrial do Sudeste. Quando um setor do capital consegue se desenvolver a tal ponto que pode estabelecer sua hegemonia sobre outras regiões se coloca a necessidade de integrar territorialmente o Brasil, o que Oliveira (1978) chamou de divisão regional do trabalho nacional, constituindo uma economia nacional regionalmente localizada (OLIVEIRA E REICHSTUL, 1980). Assim, a integração nacional seria um momento da nacionalização do capital. Nestes termos, Oliveira (1977), acredita que a criação da Sudene significou perda de hegemonia da burguesia nordestina para a burguesia do Sudeste. Mais que isso: a ação do Estado nacional atuou no sentido de descapitalizar o Nordeste em favor da burguesia localizada no centro dinâmico da economia nacional (OLIVEIRA, 1978).

Por outro lado, com a industrialização se tem novas exigências ao Estado. Não se tratava mais tão somente de políticas setoriais, mas de garantir a própria reprodução ampliada de capital. Se até então a máquina burocrático-institucional vivia entre tradicionalismo-clientelismo e modernização, agora as exigências da modernização se tornam mais acentuadas: a sociedade brasileira acelera sua urbanização, exigindo serviços e mais participação política, a ampliação e desenvolvimento da produção exigem investimentos numa magnitude bastante superior, o mercado de trabalho se torna mais complexo, etc.

As contradições tanto da estrutura de poder quanto da necessidade de prosseguir com a industrialização pesada e a própria acumulação ampliada do capital, frente às novas limitações que surgiam, redundam na crise da chamada "república populista" e no golpe militar de 1964, prontamente legitimado pelo governo estadunidense. Para Cardoso (1993) o processo de acumulação precisava desarticular os instrumentos de pressão e defesa das classes populares, coisa que foi cumprida de imediato pelo golpe através dos instrumentos de repressão.[36] Com o novo regime (1964), ainda segundo Cardoso, o eixo hegemônico do sistema de poder e a base dinâmica da economia foram modificados, ganhando destaque particularmente os setores ligados ou diretamente representantes do capitalismo internacional. Também se destacaram os militares e a tecnocracia. Perderam poder os representantes das classes que sustentavam o antigo regime, a burocracia tradicional e os setores agrários tradicionais que não conseguiram se adequar às mudanças em curso. Além disso, o dinamismo econômico que se abriria criaria perspectivas de incorporação dos estratos da classe média mais modernos e próximos da burguesia.

Apesar de aplicar políticas necessárias à dominação burguesa este eixo de poder politicamente propõe e implementa, segundo Cardoso (1975), objetivos e medidas cujo alcance extrapola a base estrutural desta dominação. Assim, além de desarticular repressivamente organizações de classe (sindicatos e partidos) e até mesmo o Congresso e a imprensa, o Estado estabeleceu uma política econômica (sustentada em arrocho salarial e exclusão econômica e social) que possibilitou reconstituir os mecanismos da acumulação capitalista, produzindo modernização da máquina estatal e políticas econômicas de apoio à ação empresarial, à grande unidade de produção. Na realidade a permanência da acumulação

[36] Cardoso (1975) afirma que o golpe de 1964 baseou-se em setores tradicionais da classe média e em agrolatifundistas, mas estes foram paulatinamente sendo afastados do centro do poder, ganhando espaço os setores modernos. As Forças Armadas constituíram-se como a facção hegemônica destes grupos, transformando-se em foco do poder político e do controle burocrático. Já Marini (2000) lembra que apesar da intenção do governo em estimular a indústria de bens intermediários, de consumo duráveis e de equipamentos, com o golpe se ratificou (ou se recompôs) o compromisso de 1937 (aliança) entre burguesia e oligarquia latifundiário-mercantil.

privada envolveu muito mais do que o arrocho salarial, vide as reformas conduzidas pelos militares abordadas por Maria da Conceição Tavares e outros autores (os quais abordaremos no decorrer da tese).[37]

Os aparelhos do Estado tornam-se ainda mais local da representação de interesses e o próprio Estado intensifica seu papel como agente principal do desenvolvimento capitalista, isto marca não só o crescimento econômico como a própria organização interna do Estado militar brasileiro. Daí decorrem, segundo Codato, dois elementos aparentemente contraditórios: por um lado há centralização autoritária no Executivo federal no que toca ao exercício do poder; por outro, intensifica-se a fragmentação do aparelho burocrático estatal.

Normalmente se pensam os partidos como o instrumento de luta pelo poder. Cardoso (1975) e Luciano Martins (1985) questionaram este esquema ao concluírem que no Brasil as próprias organizações do Estado transformaram-se em aparato político e espaço de luta política.

> Assim, à hipótese da existência, do fortalecimento e da expansão de um Poder Burocrático e Tecnocrático em oposição à Sociedade Civil e a seus mecanismos clássicos de luta pelo poder (os partidos), eu apresentaria a alternativa de pensar os vários setores do estado como facções em luta política; cada um deles ligados a interesses sociais distintos. A burocracia e a tecnocracia poderiam ser pensadas como aparatos (diversos, naturalmente) a serviço de interesses políticos (sem deixar de incluir entre eles o poder econômico) (CARDOSO, 1975a, p. 182).

Com a centralização autoritária concentrou-se ainda mais o poder nas mãos dos dirigentes estatais e levou à supremacia do Executivo federal sobre outros executivos (diminuindo o poder de estados e municípios) e sobre o Legislativo e o Judiciário – processo que Otavio Ianni (1968, 1991) define como hipertrofia do Executivo. Ocorre não apenas o aumento do intervencionismo como também da capacidade de regulação do Estado sobre a economia como um todo, inclusive sobre os capitais privados. Essa foi a tônica dos governos militares e se aprofundou com o 5º Ato Institucional. A concentração e centralização de poderes no Executivo federal, acentuadas com o AI-5, ficaram evidentes quando da distribuição da receita fiscal entre os três níveis de governo (União, estados e municípios). Sustentado nos instrumentos deste Ato Institucional, o governo federal cortou a metade as transferências aos outros níveis governamentais reduzindo a autonomia dos mesmos.[38]

Cardoso afirma que num regime como o militar brasileiro (com restrições ao Parlamento e aos partidos) o jogo político se concentra[39] no Executivo e ocorre por intermédio de seus funcionários. Disto, por um lado, ele alerta que não se deve confundir "as pessoas que constituem o quadro técnico-burocrático da dominação, com as classes dominantes e com as formas de articulação destas com o aparelho de Estado" (CARDOSO, 1975, p. 205). Por outro, faz a separação entre classe dominante e fração dirigente. Os membros destas frações (que tomam decisões no Estado) são recrutados principalmente entre

---

[37] Para Fernandes (1987) o golpe político-militar foi um grande esforço feito para consolidar uma nova ordem burguesa no país e é por conta disso que se necessitou da criação de estruturas políticas, modernização das estruturas existentes e da colocação do Estado em sintonia com as necessidades do desenvolvimento monopolista.

[38] A um golpe de pena, Delfim reduziu à metade as transferências tributárias devidas pela União a Estados e municípios, nos termos da Carta de 67, com o que se completou na esfera econômico-financeira o processo político de aniquilamento da Federação que transformou governadores e prefeitos de capitais e cidades 'estratégicas' em delegados do poder central, agora impossibilitados de atender aos serviços públicos locais (TAVARES, 1986, p. 32).

[39] Ao que acrescentaríamos: as decisões concentram-se, mas não exclusivamente, no Executivo.

tecnocratas, planejadores, economistas, engenheiros, administradores de empresas etc., que, imprecisamente, são chamados de membros das "novas classes médias". Imediatamente ao lado desses "policy makers", encontram-se os membros das camadas produtoras de ideologia (jornalistas especializados no apoio às medidas econômicas, juristas, técnicos em legislação fiscal etc.). Desta constatação, Cardoso concluiu que o regime, apesar de fechado politicamente às pressões da 'sociedade civil', foi flexível o suficiente para cooptar e incorporar as pressões das partes desta sociedade referentes aos interesses do grande capital e aos setores profissionais de alta renda.

Mas a análise de Cardoso atribui um poder acentuado à burocracia estatal. É correto que pode haver nuanças entre a classe dominante e a fração dirigente do Estado, mas em Cardoso ela é. Era ela quem autonomamente definia os projetos. Em nossa opinião o que se deve ver é que estes projetos refletem antes de tudo os interesses dominantes que se hegemonizaram e se materializaram no bloco no poder. É possível pensar o papel do ministro da fazenda autônomo e acima da Presidência como acaba ficando implícito em Cardoso? Não seria melhor pensá-los como parte do mesmo processo? É possível pensar o político essencialmente independente do econômico? Fiori diz que não – no que concordamos com ele. Assim, as relações de luta e de dominação política devem ser consideradas como

> Co-constituivas do próprio capital, o qual se valoriza e se expande de forma contraditória, produzindo e reproduzindo, econômica e politicamente, suas relações constitutivas, em um só processo histórico-concreto (uma mesma cápsula). As formas institucionais do próprio Estado seriam explicadas pelas lutas entre as classes e suas frações, e pela competição entre os vários capitais individuais, implícitas ambas no mesmo processo de valorização (FIORI, 1995, p. 63-65).

Deste modo as relações políticas e o Estado passam a assumir papel central no movimento do capital e da sua valorização - e este Estado deve ser pensado como dimensão do capital em geral e a valorização como um processo econômico e político.

A expansão e diferenciação do aparelho estatal levaram à criação de grande número de agências estatais[40] e instâncias de decisão econômica, produzindo concorrência, superposição, fragmentação e conflitos dentro e entre as estruturas do Estado. Ao mesmo tempo em que há modernização também se presencia perda de eficiência e de agilidade administrativa, diminuindo a capacidade gerencial do Estado. Diante disso, Luciano Martins (1985) afirma que ao mesmo tempo em que há concentração de recursos e decisões normativas no executivo federal também ocorre a autonomização das agências responsáveis por executar estes recursos e decisões, de modo que elas (agências intermediárias) acabam ganhando a capacidade de produzir políticas públicas, pois dispõem de grande margem de manobra na implementação das políticas que vêm de cima.

Na prática tanto Codato como Luciano Martins chegam à mesma conclusão: como produto deste fenômeno descrito surge uma burocracia cruzada e marcada por um *ethos* empresarial e autônoma quanto às diretrizes do poder Executivo. Mas até onde é possível falar em autonomia sem redundar em um exagero? A concentração do poder no Executivo implica em maior visibilidade e importância da burocracia. Estes, antes de contraditórios, são elementos complementares. Não queremos negar a existência de um espaço de manobra para a ação burocrática, mas este grau de autonomia não é ilimitado. Neste sentido, o próprio Codato afirma que com a ditadura, particularmente depois de 1968, ocorreu fechamento político e privatização estatal, ou seja, ampliação dos canais institucionais através dos quais os

[40] Diniz e Lima Jr. (1986) constatam que os anos 1960, se comparado aos anteriores e posteriores, registram o maior número de criação de agências, dobrando sua quantidade até então existente.

grandes setores privados impunham, negociavam e conciliavam seus interesses em relação aos aparelhos estatais. Deste modo, podemos concluir que o Estado é estatista e privatizante ao mesmo tempo.

A constatação da fragmentação da estrutura burocrática estatal nos leva a reconhecer um acúmulo de autonomia relativa das agências estatais em relação ao núcleo central do Estado, o que coloca, enquanto possibilidade, não apenas a sua captura por setores da grande burguesia nacional, mas, também, no caso de alguns organismos localizados em certas regiões, a captura pela burguesia e oligarquia regionais. Mas isso, antes de se pensar como uma autonomia em absoluto, não necessariamente contradiz a política geral do Estado, até mesmo porque o que se apresentava enquanto desafio, para estas oligarquias, era colocar o Estado nacional e suas políticas a serviço dos interesses oligárquicos sem entrar num conflito aberto e de ruptura definitiva. Além disso: a aparente autonomia de agências estatais e sua aproximação com os interesses dominantes locais constituíam-se numa forma de viabilizar um pacto de dominação e governança entre burguesia nacional, Estado e burguesia regional.

Por outro lado, na medida em que a autonomia é sempre relativa, devemos fugir às tentações seja de absolutizá-la seja de negá-la como princípio. Veremos isso com mais cuidado no caso da Sudam. A burocracia (hierarquicamente mais central ou mais regional e/ou marginal) consegue algum grau de autonomia, mas limitado. Não se definiu, por exemplo, políticas estatais para os agricultores amazônicos que significasse colocar efetivamente em questão a grande propriedade territorial privada, ao contrário. Esse grau de autonomia não está disponível para a burocracia dentro dos marcos da ordem burguesa.

Qual o problema em superestimar a autonomia do Estado? É que as burocracias e não as classes tornam-se os sujeitos centrais e determinantes e o estudo passa a concentrar-se quase que tão somente na organização e dinâmica desta burocracia e da estrutura estatal dela derivada, negligenciando (quando não desconsiderando) outros fenômenos e atores fundamentais, sem os quais uma dada configuração da burocracia não existiria. Falar isso não significa que a determinação estrutural das classes explica tudo, pois se a própria luta de classes não está determinada de antemão temos que aceitar que os fenômenos a ela ligados guardam um quê de imprevisibilidade.[41] Também não significa que as classes necessariamente desempenham o mesmo papel ou aparecem com a mesma importância em todos os momentos conjunturais.[42]

As observações levantadas sobre a relativização da determinação das classes são para problematizar o tema da determinação das políticas públicas e não para negar a importância do conflito e das relações entre as classes no que toca às políticas e estrutura do Estado. Neste sentido, as estruturas estatais existentes, afirma Brunhoff, são não apenas recuperadas como adaptadas às necessidades burguesas. “Como estas se modificam, principalmente devido às mudanças nas relações entre as classes, a gestão econômica estatal muda também, quer se trate da modificação de certas regras ou da formação de novos organismos situados mais ou menos na margem do domínio público já institucionalmente demarcado” (BRUNHOFF, 1985, p. 114).

No caso do Brasil, Codato, a partir do estudo dos conselhos do governo federal, lembra que os setores mais importantes da burguesia de cada setor econômico estabeleceram alianças com pessoas ou grupos com poder de decisão estatal, conseguindo uma localização

[41] Elias e Scoltson (2000) analisaram a comunidade de Winston Parva (Inglaterra) e identificaram dois grupos de mesma nacionalidade, ascendência étnica, cor, tipo de ocupação, renda e nível educacional. A única diferença entre eles era o tempo de residência. O grupo mais antigo (os estabelecidos) se apresentava como uma ordem melhor e superior ao grupo de moradores recentes (os outsiders). Isto fez os autores questionarem as teorias que explicam os diferenciais de poder somente em termos de posse monopolista de objetos não humanos, como por exemplo, as armas ou meios de produção.

[42] Veja o caso francês analisado por Marx (2006) em O Dezoito Brumário.

privilegiada para obter informações e recursos, levando a sobrepolitização das relações burocráticas e funções administrativas, corroendo, com isso, a autonomia relativa do Estado militar, além de obstaculizar crescentemente o exercício coordenado das decisões a serem processadas.[43] Os múltiplos conflitos que cruzaram o Estado brasileiro em questão foram então "não só o produto de uma dinâmica burocrática 'irracional', mas, essencialmente, *o resultado da presença direta dos interesses corporativos das frações dominantes no seu seio*" (CODATO, 1997, p. 62-3).

Na realidade, diferente do que coloca Codato, aqui está justamente uma das fontes de racionalidade da questão. Os conflitos se resolviam fora e dentro da estrutura burocrática estatal. Além disso, a afirmação de corrosão da autonomia do Estado ditatorial deve ser mediada por dois elementos: primeiro, reafirmando mais uma vez, a autonomia nunca é absoluta; segundo, a autonomia e os conflitos no seio do Estado militar eram também parte e expressão dos mecanismos de conseguir apoio, legitimação e estabelecer acordos e um pacto entre os setores dominantes. Evidentemente quando falamos em pacto estamos pressupondo a existência de conflito prévio, sem o qual não faria sentido pensar em pactuar. Por conta disso, não podemos concordar com a afirmação de que "*a ausência de coesão político-ideológica entre seus diversos centros de poder* acabou por impedir que se encontrasse um mínimo denominador comum que pudesse unificar as rotinas burocráticas e garantir a coesão do sistema estatal, agravando assim a 'entropia' do sistema como um todo" (CODATO, 1997, p. 64). É difícil de aceitar a afirmação de que um sistema que sobreviveu vinte anos não tivesse um mínimo de coesão político-ideológica que permitisse seu funcionamento. Constatar isto para nada significa desconsiderar as contradições e conflitos presentes.

Como é que os interesses das classes dominantes se expressam nas políticas públicas? Para Renato Boschi (1979) as frações dominantes se articularam por meio dos anéis burocráticos. Esta articulação foi a forma encontrada pelo regime para inserir os interesses burgueses no esquema de tomada de decisão. Isso acabou, em suas palavras, se constituindo num instrumento eficiente para a regulação da luta político-burocrática dentro da máquina estatal brasileira. Estes anéis são estruturas semi-formais que, segundo Cardoso (1975) e Cardoso e Faletto (1985), dentro de políticas burocrático-autoritárias, substituem organizações estáveis e representativas de interesses (partidos). Em regimes centralizadores estes anéis parecem que estabelecem conexões entre Estado e sociedade civil. Codato também chega a esta conclusão à qual incorpora a representação corporativa.

> Sob os "regimes autoritários", mas não exclusivamente, as agências burocráticas tenderam a funcionar como o elo de ligação "natural" entre setores sociais privilegiados e os centros decisórios. Através da mediação destas agências, determinados interesses particulares (de grupos, setores ou fração) foram transformados em políticas públicas. Nesse contexto, o esquema que permitiu a presença e a expressão dos interesses dominantes no aparelho do Estado foi, ao lado dos "anéis burocráticos", a representação *corporativa*. Os conflitos entre os diferentes interesses econômicos foram, assim, transportados para o seio do aparelho do Estado (CODATO, 1997, p. 244).[44]

---

[43] Com isso, na prática, Codato contesta Lafer que afirma que após 1964 os novos mecanismos institucionais permitiram significativos resultados ao desenvolvimento econômico, superando a paralisia decisória dos anos 1960.

[44] Diniz constata que a tendência à privatização do Estado, devido ao padrão corporativo que caracteriza as relações entre o público e o privado no país, privilegiando as elites, excluindo os trabalhadores e concentrando poder no executivo e na burocracia estatal, estabelece um "formato estatal impermeável ao controle público" (ROMANO e LEITE, 1999, p. 9), produzindo grande perda de eficiência da gestão estatal e subordinação do público ao privado. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado, a elite estatal, passa a concentrar um forte poder decisório e de formulação, demonstra baixa capacidade de se fazer aceitar e implementar políticas, principalmente nos aspectos redistributivos, de arrecadação de impostos e de combate à corrupção, ou seja, o

O governo militar alcançou seu auge no período do chamado milagre econômico brasileiro, onde se presenciou não apenas elevado crescimento econômico, mas, também, concentração de renda e endurecimento da repressão do regime ditatorial. O milagre se mostrou passageiro. A economia mundial sofreu o primeiro choque do petróleo no início dos anos 1970 e uma recessão internacional se abriu. Os índices de crescimento da produção brasileira começaram a declinar (CARNEIRO, 2002; BAER, 1993). Diante da crise que a economia brasileira começava a enfrentar ficava clara para Geisel a necessidade de uma reestruturação da economia nacional[45] o que implicava mexer com interesses cristalizados e muito fortes e exigia uma maior concentração de poder no Executivo. Isto o levou a criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), sem representação empresarial e destinado a definir a política econômica do governo.

O CMN (Conselho Monetário Nacional) fora, no governo Médici, principalmente espaço de influência do setor financeiro, já a criação do CDE, segundo Cruz, S. (1980 e 1995), quebrou esta influência equilibrando e homogeneizando o impacto das outras frações da classe dominante sobre as decisões. O Ministério da Fazenda perdeu influência, assim como o próprio CMN e o setor financeiro do país, demonstrando que o governo na reestruturação institucional que comandava procurava colocar sua organização burocrática a serviço de seu projeto desenvolvimentista, do qual o II PND foi o carro-chefe.

Assim, ao definir que o BNDE seria a instituição central de manipulação dos recursos colocados para impulsionar o crescimento econômico acabou-se por excluir o setor financeiro privado do gerenciamento destes recursos estatais, gerando uma primeira onda de oposições; em seguida optou por apoiar as indústrias de base (diferente do que se processava até então cuja prioridade na prática era a indústria de bens duráveis). Ocorre com isso mudança na posição de importância das frações do capital (financeiro/bancário – industrial) e das frações do capital industrial (indústria de bens duráveis - indústria de base/bens de capital). Por conta destes elementos a conclusão de Sebastião Velasco Cruz é que as reações burguesas (campanha contra a estatização e pela redemocratização) contra o projeto industrializante de Geisel são de origem econômica. Lessa (1978) também localiza aqui o questionamento de frações empresariais importantes às mudanças propostas pelo II PND.

Neste caminho, (Carlos Estevam) Martins (1977) destacou que a redefinição da acumulação capitalista no Brasil, com prioridade governamental ao Departamento I da economia, implicaria em mudança na correlação de forças dentro do bloco no poder, desintegrando paulatinamente a coalizão internacional-modernizadora (estabelecida desde 1964) e a substituindo por outra sustentada no capital estatal e em grupos privados nacionais.[46] Logo, o bloco no poder seria o epicentro da crise política aberta em 1974. O

Estado encontra fortes restrições a sua entrada efetiva na sociedade civil. No processo de reformas verificado em vários momentos no Brasil, o "confinamento burocrático" e a concentração de poder no executivo tem levado à captura do Estado (*rent-seeking*), o que aprofunda o déficit de accountability (controle social), dificultando o alcance dos objetivos sociais e do interesse público. Esse processo, na interpretação de Diniz, intensifica a crise do Estado na medida em que aprofunda a separação Executivo/Legislativo e Estado/sociedade.

[45] A análise deste período e das intenções do governo diante da crise foi motivo de polêmica entre alguns autores. Quando discutirmos o II Plano Nacional de Desenvolvimento abordaremos as teses apresentadas por Antônio Barros de Castro, Carlos Lessa e outros.

[46] Sem negar este processo de que fala Carlos Estevam Martins, é preciso ver que as redefinições que o governo se propunha fazer em grande medida, apesar de que não mecanicamente, estão marcadas pela crise que atinge a economia mundial nos anos 1970 e que traz sérias implicações negativas à economia brasileira e à própria "coalizão internacional-modernizadora." Assim, não podemos pensar a desintegração desta aliança como pura obra de um projeto em si da burocracia dirigente do Estado militar brasileiro – até mesmo porque esta aliança a rigor não deixou de existir, pode até ter sido redefinida, mas não extinta. Afora isso, dada a crise da dívida e a

problema surgia, então, segundo O'Donnell (1987), quando o governo tentou incorporar a burguesia nacional ao bloco de sustentação do Estado burocrático-autoritário.[47] É neste cenário que a burguesia brasileira impulsiona a campanha contra a estatização da economia – sem razão se levarmos em consideração o trabalho de Belluzzo (1977) que afirma que não há aumento relativo da participação do Estado nos meios de produção.

Apesar da mudança de regime no país a crise econômico-social que se abriu nos anos 1970 não se encerrou, ao contrário, prolongou-se por toda a década de 1980, limitando as ações do Estado desenvolvimentista (inclusive quanto às políticas de desenvolvimento regional) que passou a ser fortemente questionado.

4. PROBLEMA E HIPÓTESES DE TRABALHO

Apesar de certo determinismo presente no marxismo clássico, tomamos como premissa válida a análise que vê no Estado um caráter de classe. Mas este caráter não torna o Estado monolítico. Várias frações de classe e até da burocracia disputam projetos entre si e presencia-se uma autonomia relativa e cambiante. Assim, o Estado apresenta-se como um campo de lutas, de tal modo que as contradições de classe atravessam o mesmo. Partindo disto, tanto no caso brasileiro como no amazônico, é visível a existência de uma desproporcionalidade de poder, de modo que as classes, grupos e frações não dispõem dos mesmos recursos quando estabelecem relações e se enfrentam. Na Sudam os setores populares da região não conseguiram fazer-se ouvir e, diferentemente de interesses empresariais, não tiveram assento no seu Conselho Deliberativo. Portanto, não decidiram quais projetos seriam prioritários ao desenvolvimento regional.

Como é que o Estado se apresenta na Amazônia? Os estudos até aqui realizados sobre o desenvolvimento amazônico não nos satisfazem completamente. Não achamos que devamos concentrar as razões da não efetivação do desenvolvimento regional somente nos anos 1980 ou no definhamento dos incentivos fiscais. Assim, já dissemos, *a grande questão a ser pensada e problematizada deve ser o entendimento de qual projeto esteve colocado para a região, ou a partir de quando (e com quais interesses) e sob quais condições o Estado nacional brasileiro define um projeto de "desenvolvimento" para a Amazônia?* Qual o sentido e a força (assim como contradições e debilidades) do mesmo? Faz-se, então, necessário apresentar algumas premissas básicas que conduzirão os próximos capítulos.

A industrialização efetivada no Brasil durante a primeira metade do século XX e principalmente nos anos de 1950 exigia a integração das diversas regiões do país ao centro dinâmico, à economia nacional (CANO, 1983). A Amazônia não poderia ficar de fora. Permeando este processo havia uma concepção de desenvolvimento que, mesmo com variações, permaneceu nos anos seguintes. Ela transformava o desenvolvimento em uma derivação do crescimento econômico, ou até mesmo da industrialização. Nesta concepção o Estado deveria assumir papel de destaque no sentido de construir as bases necessárias para a modernização e crescimento do país, mesmo que para isso tivesse que atuar diretamente em determinados setores da economia e/ou sacrificar segmentos sociais. Assim, em nossa compreensão, ainda em meados dos anos de 1950 consolida-se um modelo de desenvolvimento que pressupõe a incorporação definitiva da Amazônia nas formas de acumulação capitalista, que assumem materialidade na região, mas que mantém relações no

---

dependência de capitais externos, não havia autonomia do governo para proceder satisfatoriamente tal movimento.

[47] Esta afirmação precisa de relativização, pois a burguesia nacional desde o início já estava incorporada a este bloco. O que acontece é que quando o governo resolve destinar um peso maior a alguns setores da mesma (o que poderia levar a uma redução do espaço de outras frações do capital, inclusive o estrangeiro) há um forte questionamento, mas isso já ocorre em meio à crise econômica.

cenário nacional e internacional (relações de poder e uma determinada divisão internacional do trabalho).

Mas a incorporação da Amazônia à economia nacional não significou a superação da crise regional aberta com a decadência da produção gomífera. A crise da borracha e seus desdobramentos por décadas demonstravam e reafirmavam a fragilidade das classes na região: campesinato disperso espacial e politicamente, além de atrasado tecnologicamente; operariado pouco numérico e frágil; e a burguesia regional decadente economicamente e pouco representativa na definição da política nacional. Neste sentido, acreditamos que a integração da Amazônia ao mercado nacional é também o reconhecimento prático por parte da burguesia (e oligarquia) regional de sua incapacidade de conduzir um projeto próprio e autônomo de desenvolvimento regional. Mais que isso: representa a perda de hegemonia da burguesia regional frente à burguesia nacional e ao Estado brasileiro (e às suas associações externas) – isso é reafirmado em toda a sua intensidade na segunda metade dos anos 1970.

A industrialização nacional foi também (ou principalmente) um projeto do Estado brasileiro, mas foi também um projeto de uma região ou para uma região: o Sudeste, o pólo dinâmico da acumulação. Mas se nos marcos nacionais estava bem delimitada a necessidade de industrialização da economia, o mesmo não ocorria com a economia e sociedade regional amazônicas. Nordeste e Sul começavam, ainda que subordinadamente, definir ou negociar seus projetos de desenvolvimento regional. Este não era o caso do Norte do país.

Assim nossa 1ª premissa é que *até 1960 o Estado nacional brasileiro não tinha um projeto claro para a região* e a burguesia regional, frágil política e economicamente, não tinha força para tensionar neste sentido. Apesar disso, nos anos 1950 se observa a definição de políticas federais efetivas para a Amazônia (construção da Belém-Brasília, por exemplo), mas elas estiveram longe de configurar um projeto estruturado e claro para a região. A acumulação de capital que ocorre no país não é suficientemente forte para impulsionar a industrialização em outras regiões, particularmente na condição em que se encontrava a Amazônia. Ao invés de dispersão de capitais o que estava colocado era centralização em uma região, mais localizadamente num estado (São Paulo). As políticas definidas na década de 1950 para a Amazônia responderam, por um lado, às lamentações regionais e, por outro, aos imperativos da segurança nacional (região de fronteira e rica em recursos naturais) e à necessidade de integrar a região, fundamentalmente como consumidora, ao centro dinâmico da acumulação capitalista brasileira, reforçando-o. *A Spvea se enquadra neste quadro exposto* (2ª premissa), se propondo estimular uma industrialização via substituição de importações regionais e no beneficiamento de produtos regionais, o que demonstra a proximidade de interesses entre a burocracia desta agência e a burguesia regional. Entretanto, isso não despertava interesse da acumulação e industrialização nacionais, o que fica evidente nos seguidos reclames regionais por verbas para esta Superintendência.

Em meados dos anos 1960, a partir do golpe militar, intensifica-se a construção de um projeto para a Amazônia, muito mais em função da doutrina de segurança nacional e da intenção de explorar os seus recursos naturais (3ª premissa). O 1º Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento da nova Superintendência, a Sudam, reflete esta transição. Na realidade ainda reflete mais a falta de projeto do que a delimitação conclusiva do mesmo. Os projetos do plano são para beneficiamento da produção de produtores regionais. Tal como as políticas da Spvea assim concebidas, o Plano não teve muita efetividade.

Em 1966, com a Operação Amazônia, os incentivos fiscais destinados à região, até então limitados à indústria, são estendidos para a agropecuária, no que acreditamos ser uma forma não apenas de angariar apoio da oligarquia local ao governo militar como de negociar um projeto mais amplo, onde a burguesia regional cumpriria papel marginal. A Sudam se enquadra tanto na negociação, via aprovação de projetos e manuseio dos incentivos, quanto

nos estudos necessários à definição do projeto – muito mais até como adequação regional das diretrizes estabelecidas no núcleo central do governo federal.

Aqui já se presencia uma grande contradição. A Sudam foi apresentada como a grande instituição encarregada de definir e comandar as políticas de desenvolvimento regional. Assim, ganha destaque local e é fortalecida, principalmente a partir dos volumes dos incentivos fiscais. Mas ao mesmo tempo se vê obrigada a disputar espaço e recursos com outras instituições no âmbito do governo quanto aos recursos estatais e à definição das políticas para o desenvolvimento amazônico. *A criação e consolidação da Superintendência ocorre permeada pela disjuntiva fortalecimento e enfraquecimento ao mesmo tempo* (4ª premissa).

Nos anos 1970 aparentemente se tem o auge na Sudam, aprovando projetos e distribuindo incentivos a empreendimentos regionais, mas é na segunda metade desta década que as contradições, mesmo que não plenamente visíveis, definem o futuro da instituição. *O projeto que vinha sendo definido pelo menos desde o golpe militar se consolida e nele a Superintendência cumpriria papel coadjuvante* (5ª premissa). Com a crise internacional e o endividamento externo brasileiro produzindo estrangulamento cambial da economia brasileira *o governo elabora o II PND e define a função da Amazônia, o papel que deveria cumprir na acumulação capitalista nacional: produtora e exportadora de matérias-primas, principalmente minerais* (6ª premissa). Esta função definida para a região é reafirmada na resolução nº 14/77 do CDE, publicada em 22/12/1977:

> Sem prejuízo ao apoio do pólo de São Paulo, que continuará sendo o principal pólo industrial do País, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e do Sul do País. Por outro lado, é de se ressaltar a significação que já assumiu a industrialização no desenvolvimento do Nordeste, devendo-se garantir prioridade principalmente para os diversos complexos industriais ali localizados [...]. *No tocante à Amazônia e ao Centro-Oeste, terão implementação os complexos integrados, de caráter mínero-industrial ou agroindustrial considerados prioritários* [grifos nossos] (CDE apud CODATO, 1997, p. 220).

Esta política buscava conduzir uma desconcentração industrial e, ainda, reverter o fluxo migratório para São Paulo. Enormes foram as críticas tanto do setor empresarial quanto do governo estadual e da prefeitura paulista, levando o governo a revisar este objetivo. Para o que nos interessa, a resolução demonstra a consolidação no âmbito do governo federal do novo projeto para a Amazônia, os complexos mínero-industriais ou agroindustriais.

A efetivação das políticas governamentais desde o final dos anos 1950 e particularmente a partir do golpe militar conduziu a redefinições na propriedade fundiária amazônica (concentração no Executivo federal e reforço à grande propriedade) e, *a partir do projeto definido nos anos 1970, produziu uma reconversão da economia regional* (7ª premissa). Até o final dos anos 1950 a economia amazônica sustentava-se na subsistência rural e na produção industrial e comercial local voltada para o mercado regional. Suas exportações se concentravam quase que exclusivamente em produtos extrativos florestais. Depois de 1970 a economia regional, particularmente sua pauta exportadora, passa a se assentar principalmente em produtos extrativos minerais.

Estas definições foram estabelecidas fora da região, assim como os grandes projetos que se seguiriam também seriam controlados e impulsionados por capitais não regionais (estatal, privado nacional ou externo). A burguesia regional deveria contentar-se com os incentivos, o que para ela não era pouca coisa. Ela ficou fora da definição do projeto para a região, tinha pouca força política e não dispunha de capital para entrar nos volumosos investimentos dos “grandes projetos”.

A definição de um projeto para a Amazônia, de acordo com as necessidades da acumulação nacional, foi, ao mesmo tempo, a negação da possibilidade de um projeto de desenvolvimento regional voltado à sua população ou mesmo de um projeto assentado significativamente na burguesia regional. Ademais, a burocracia estatal da região perdeu ainda mais autonomia na definição das políticas públicas, entre as quais as de desenvolvimento. Coube a ela traduzir para a região as diretrizes gerais do II PND. Exercício cumprido parcialmente no II PDA.[48] A concentração de poder no CDE, durante o governo Geisel, coincide com a perda de espaço da Sudam (apesar do manuseio de grandes volumes de incentivos fiscais) na definição do desenvolvimento regional, particularmente nos grandes projetos.

Aparentemente no momento de maior visibilidade e de manipulação de recursos financeiros estatais, a Sudam se viu esvaziada em sua função político-desenvolvimentista (novamente a 5ª premissa). Decreta-se assim sua limitação derradeira. Não dá para afirmar categoricamente que não seria possível prolongar sua existência ou tensionar por novas atribuições que lhe dessem sentido, mas é possível dizer que a "razão" de sua existência estava sendo significativamente esvaziada. Restavam os incentivos fiscais é verdade, mas se os mesmos minguassem, a instituição entraria em crise profunda. Foi o que aconteceu nos anos 1980, quando da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro. Assim posto, o futuro da Sudam em grande medida se define nos anos 1970 – para não dizermos que em parte já está traçado no momento de sua criação.

Ademais, como os setores populares pouco conseguem fazer com que seus interesses se sobressaiam, os conflitos e o enfraquecimento que envolvem a Sudam são expressões das disputas entre as classes e frações das classes dominantes em torno de sua reprodução, particularmente aquelas em torno dos recursos destinados a investimentos na região.

A crise da economia brasileira e do Estado desenvolvimentista nos anos 1980 reafirmaram as contradições que marcaram a decadência da Sudam e das perspectivas de desenvolvimento regional, demonstrando a irreversibilidade do movimento descendente. Mas, em nossa interpretação, *a decadência da Sudam e do Estado desenvolvimentista não significou o mesmo destino ao projeto definido nos anos 1970. No que toca aos projetos minerais eles se mantiveram e foram ampliados, reforçando o papel que a região deveria cumprir na acumulação capitalista brasileira* (8ª premissa) – que apesar de brasileira envolve um conjunto de interesses que extrapolam as fronteiras nacionais. Também se mantiveram a grande extração de madeiras e a produção agroindustrial – esta última mais sustentada no domínio (e ao mesmo tempo reforço) do latifúndio.

Estudar as políticas de desenvolvimento e o comportamento de algumas instituições deve ser um caminho importante para compreendermos a relação entre Estado e desenvolvimento na Amazônia. Este estudo ganha importância devido ao destaque dado pelos diversos governos a estas políticas e ao fato de que elas foram parte da configuração sócio-econômica durante toda a segunda metade do século XX, seja na esfera nacional, seja no âmbito regional. Por isso mesmo, como já afirmamos, não faremos um estudo das instituições buscando explicá-las por elas próprias somente. Afora isso, nosso plano de análise não é o micro, a agência atomisticamente. Queremos captar a conformação de um projeto para a Amazônia em conformidade com a reprodução capitalista brasileira.

Pelo que expusemos, necessariamente o desenvolvimento regional deve ser concebido, apesar de suas especificidades, como um componente do desenvolvimento capitalista brasileiro, como parte de certa divisão regional do trabalho nacional. De igual modo, o Estado na Amazônia, nos anos 1960 e 1970, pelo menos, em grande medida reflete a configuração de um Estado nacional modernizador, mas conservador, centralizador e autoritário, expresso

[48] Parcialmente porque apesar do seu esforço muitos instrumentos, políticas e projetos não estavam sob o controle da Sudam. No que coube a ela houve uma transposição praticamente integral do II PND à Amazônia.

particularmente no Estado desenvolvimentista durante a ditadura militar. Neste movimento a modernização conservadora e autoritária das instituições e da própria "região" fez com que ela deixasse de ser somente "problema" para tornar-se "solução" também. *Mas aqui, quando comparada ao processo nacional, a face conservadora foi muito mais presente do que a modernizadora,veja os conflitos agrários* (última premissa).

Além disso, é importante estudar o desenvolvimento regional tendo como referência as relações sociais capitalistas, o que nos faz procurar entender as formas de reprodução do capital na região e as associações (nem sempre sem conflito) entre interesses regionais, nacionais e internacionais. Nesta perspectiva devemos olhar estas relações, ao mesmo tempo, como históricas, econômicas e políticas, sustentadas em uma determinada realidade que é física e social (a um só tempo) do espaço amazônico.

CAPÍTULO II. AMAZÔNIA: AUGE ECONÔMICO E CRISE DE UMA REGIÃO PERIFÉRICA NA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Neste capítulo procuraremos localizar a formação econômico-social amazônica, principalmente na segunda metade do século XIX e na primeira do século seguinte, no processo de industrialização brasileira, destacando as relações que se estabelecem com a dinâmica da acumulação de capital no Sudeste do país e as limitações e relações presenciadas na Amazônia.

Em 1621, durante a União Ibérica, é fundado o Estado do Maranhão e Grão-Pará, fruto da preocupação de Portugal com as ocupações e penetrações no Amazonas de jesuítas espanhóis e no Maranhão e Cabo Norte de franceses, ingleses e holandeses. O território brasileiro ficou dividido em dois Estados, relativamente independentes entre si, mas subordinados à metrópole. O Estado do Brasil se estendia do Rio Grande (do Norte) a São Vicente (SP), com sede em Salvador, e o novo Estado ocupava a área entre o Rio Grande (do Norte) e o Grão-Pará. A capital deste Estado foi São Luiz, mas, paulatinamente, ocorre o deslocamento do centro de poder para Belém, melhor localizada frente aos interesses pela Bacia Amazônica (MATTOS, 1980;[49] LEAL, 1999).

Quando Mendonça Furtado, em 1751, assume nesta cidade o posto de capitão-general do Estado do Maranhão e Grão-Pará concretiza-se a transferência hierárquica do poder de São Luiz à Belém. Na medida em que ele era irmão do Marquês de Pombal sua vinda representa uma maior preocupação de Portugal em relação à região, buscando assegurar o domínio luzitano sobre a Bacia do Amazonas, fato evidenciado nas fortalezas construídas, transferência da sede governamental, criação da Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão e na fundação da Capitania de Rio Negro em 1755.

Este Estado não se subordinava ao Governo Geral do Brasil da época, mas diretamente a Portugal. Isso fez com que Mattos (1980) afirmasse que a concepção política colonial de ocupação do espaço da Amazônia marcava-se pela descentralização administrativa, já que das onze sedes de governos regionais (da Amazônia), nove eram subordinadas diretamente ao novo Estado, que, por sua vez, vinculava-se à metrópole. Evidentemente falar em descentralização precisa de relativização já que o controle era direto de Portugal.

Com a independência do Brasil o governo brasileiro muda esta configuração territorial criando uma única província na Amazônia, a Província do Grão-Pará, subordinada ao Rio de Janeiro, sede do poder imperial. Somente em 1850 foi criada outra província, a do Amazonas. Outra parcela do território amazônico encontrava-se localizada em parte das províncias do Mato Grosso, Goiás e Maranhão (MATTOS, 1980; ROCQUE, 2001).

Esta distribuição permanecerá por muito tempo, pois mesmo a constituição de 1891 manteve a configuração territorial do império, mudando tão somente o nome de província para Estado. Mudança significativa ocorreu a partir da constituição do Estado Novo (1937). Nela transferiu-se dos estados para a União (artigo 6º), sob o princípio da segurança nacional, a prerrogativa de criação de territórios (federais). Assim, em 1942 foi criado o Território

[49] O general Carlos de Meira Mattos especializou-se em geopolítica, de onde deriva esta obra, publicada em 1980 pela Biblioteca do Exército.

Federal de Fernando de Noronha[50] e no ano seguinte Guaporé (Rondônia), Rio Branco (Roraima), Amapá, Ponta Porã e Iguassu (os dois últimos, partes do Mato Grosso e Paraná, foram extintos pela constituição de 1946) (MATTOS, 1980). Com isso o governo federal passa a ter um controle muito mais direto sobre uma parcela maior do território nacional já que estes territórios eram diretamente subordinados à União, sem autonomia.

1. A FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA E O AUGE DA PRODUÇÃO DE BORRACHA

Do ponto de vista econômico, pelo menos até o século XVIII a produção amazônica era muito frágil e, grosso modo, sustentada no extrativismo. O cacau era o principal produto, em sua maior parte também extrativo. Além dele se presenciava alguns outros poucos produtos, como o café e o algodão, mas a dependência do cacau era tamanha que em 1740 ele representou mais de 90% das exportações regionais (SANTOS, 1980).

Entre 1750 e 1754 houve forte queda das exportações amazônicas e o Marquês de Pombal, ministro de Dom José I, resolveu instalar na região a Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão. Apesar do aparente estímulo à agricultura, no período de existência da Companhia (1755-1778)[51] o cacau ainda foi predominante, representando em média mais de 61% das exportações regionais a Portugal (SANTOS, 1980; MATTOS, 1980).

Na virada do século XVIII para o século XIX houve uma elevação significativa das exportações, mas já em 1805, prolongando até 1840, ocorreu forte redução das mesmas que saíram de 181.971 libras-ouro no primeiro ano para 140.402 libras-ouro em 1840, sendo que em 1830 este valor foi de apenas 60.600 libras-ouro. Santos (1980) aponta como razões desta crise: a diminuição dos preços do cacau internacionalmente; guerra do Grão-Pará com a Guiana Francesa (conforme orientação de D. João VI em represália à invasão de Portugal pelas tropas napoleônicas); e longo período de distúrbios políticos, incluindo aqui a revolução cabana a partir de 1835. Esta última, a Cabanagem, para muitos historiadores, foi um movimento eminentemente popular:

> que veio de baixo para cima, contrariou muitos interesses, já que a maioria dos visados pelos revoltosos eram os estrangeiros abastados. Ora, na época o poder econômico estava concentrado nas mãos dos portugueses. E, como é óbvio, contra esses que se levantou a ira popular, encarnavam a opulência em uma terra de miseráveis; representavam a exploração secular que continuavam usufruindo, apesar da independência (ROCQUE, 2001, p. 40).

[50] Anteriormente, em 1904, em função do Tratado de Petrópolis entre Brasil e Bolívia, o governo brasileiro criou o Território Federal do Acre, na área até então em disputa entre os dois países. Mas isto não representa ainda uma política sistemática e sim uma excepcionalidade. A disputa por este território acelerou-se com o aumento da procura e exportação da borracha já que este era um espaço rico em seringais. A área, a princípio sob jurisdição boliviana, era explorada principalmente por brasileiros que reivindicavam ao Brasil a posse da mesma. Quando o governo boliviano pretendeu conceder esta região ao Bolivian Syndicate, organização formada por capitais estrangeiros, o tensionamento local aumentou muito e o governo brasileiro interveio firmando um acordo com a Bolívia (Tratado de Petrópolis, sob o comando do Barão do Rio Branco), onde passou a anexar a área indenizando financeiramente a Bolívia (2 milhões de esterlinos) e se comprometendo a construir a estrada de ferro madeira-mamoré, que possibilitaria escoar a produção boliviana pelo Atlântico (MATTOS, 1980).

[51] Esta companhia foi extinta quando Dona Maria I, ligada aos setores dominantes mais atrasados e conservadores, subiu ao trono português (MATTOS, 1980; ROCQUE, 2001).

Então ela foi uma revolta de "despossuídos contra proprietários", que, ainda que apresentasse uma "capa racial de diferenças" espelhava, na verdade, a resultante histórica da "expropriação do nativo e da sua conversão em força de trabalho explorada pelos que se converteram em proprietários à custa da sua expropriação e exploração" (LEAL, 1999, p. 31). Infelizmente, nas palavras do autor, faltou projeto político à revolução cabana.

Após a Cabanagem (ocorrida entre 1835 a 1840, quando ocorreu a última rendição no interior amazônico) a região e o Pará estavam muito fragilizados econômica e financeiramente. Durante o conflito, onde morreram em torno de 40 mil pessoas,[52] a produção caiu muito. O marechal Andréa, que comandara a tomada de Belém contra os cabanos, relatou em 1838 que a renda anual da província não passava de 65 contos e o orçamento real talvez fosse de mais de 64 contos para fazer frente a um montante de despesas superior a 104 contos (MATTOS, 1980; SANTOS, 1980).

Até aqui a borracha era um produto pouco expressivo na pauta de exportações amazônicas. Segundo Santos (1980) em 1838 ela representava somente 16,6% do valor exportado pela região. Havia limitações técnicas ao uso da borracha em larga escala industrial, no frio ela ficava dura demais e no calor pegajosa. Estas limitações foram superadas em 1839 com a descoberta do processo de vulcanização por Charles Goodyear nos EUA. Apesar de existirem outros tipos de hevea em outras regiões do planeta, foi a hevea amazônica que melhor respondeu aos interesses industriais. A procura pelo produto passou a crescer aceleradamente desde então.

O período definido como ciclo da borracha[53] na Amazônia, seu auge assim como seu declínio, foi produto, entre outros, por um lado da revolução industrial que possibilitou o desenvolvimento técnico (através da descoberta da vulcanização) e o grande aumento da procura enquanto matéria prima, principalmente quando a indústria automobilística passou a crescer. De outro lado a expansão imperialista levou ao controle de diversas áreas do planeta pelas principais potências mundiais. Também se buscou um controle direto da produção de matérias-primas necessárias às indústrias imperialistas. É aqui que a disputa e o controle do Sudeste Asiático, como veremos, por países europeus (Inglaterra principalmente) vão influenciar decisivamente na economia amazônica, pois criaram as condições ao deslocamento do centro produtor de borracha mundial. Nestas condições a borracha evolui de simples produto vegetal-comercial para matéria-prima essencial ao desenvolvimento da indústria capitalista central[54] (LEAL, 2007a; LOUREIRO, 2004; SANTOS, 1980).

O aumento da procura da borracha, diante da escassez de força de trabalho, levava a um aumento constante dos preços. A falta de força de trabalho inicialmente foi resolvida em parte pelo deslocamento de trabalhadores de outros setores para a extração do látex (leite/resina da seringueira). Assim também aconteceu com os capitais da região que passaram a deslocar-se para esta produção (SANTOS, 1980; ROCQUE, 2001).

---

[52] Para Picoli (2006) a Cabanagem resultou em 30 mil mortos entre os cabanos e 12 entre os que os combatiam. Desse total 30 mil foram habitantes do Pará, que na época dispunha de uma população de 120 mil pessoas.

[53] O estudo de uma determinada formação econômico-social a partir dos ciclos de determinado produto recebe fortes críticas (em muito justificáveis) na medida em que o predomínio dado à observação do produto impede de ver um conjunto de outros fenômenos e relações que ocorrem nesta formação. Aqui não queremos reeditar um estudo de ciclos, mas apenas reconhecer a importância que esta produção teve em determinado período da história regional, cunhando traços que marcam o desenvolvimento não apenas da economia, mas da própria sociedade amazônica.

[54] Por conta das pressões estadunidenses e inglesas o governo monárquico brasileiro em 1866 decretou a abertura do Amazonas à navegação internacional. Em 1874 a Amazon Steam Navigation incorporou as outras companhias em operação na região, constituindo-se na única grande empresa em operação na Amazônia (MATTOS, 1980).

Este movimento redundou em significativa diminuição da produção local, extrativa ou agrícola, dando origem a críticas até mesmo de figuras governamentais importantes. Em 1854 a fala presidencial de Rego Barros à Assembléia Legislativa do Pará criticava a concentração de recursos na produção gomífera, o que levava, segundo ele, à dependência de alimentos da província em relação a outras províncias. "Isto é certamente um mal; tanto mais porque os lucros avultadíssimos dessa indústria que absorve e aniquila todas as outras [...] acumulam em poucas mãos" (BARROS apud BARATA, 1973, p. 320).

A afirmação acima não deixa de ser verdadeira, mas é preciso que seja ponderada, pois a Amazônia nunca fora uma grande produtora agrícola. Diante do aumento populacional, não acompanhado de igual magnitude no crescimento produtivo alimentar, o resultado quase inevitável seria a elevação da importação de produtos de subsistência. Além disso, não apenas a economia, mas os diversos governos locais paulatinamente ficaram quase que totalmente dependentes da renda gerada na produção da borracha.

Santos assim sintetizou a força do novo produto:

> O estímulo externo atuou principalmente sobre a atividade extrativa de borracha, e com tal violência que os demais setores da economia não puderam com ela competir na disputa dos fatores de produção. A oferta de mão-de-obra tardou a ampliar-se, de modo que a força de trabalho foi-se transferindo rapidamente para a produção extrativa, ressentindo-se até mesmo a agricultura de subsistência. Os capitais concentraram-se fortemente na comercialização ou na produção do principal produto extrativo, a borracha (SANTOS, 1980, p. 41-42).

Mas permanecia o problema da falta de força de trabalho diante de uma demanda gomífera cada vez maior. Até meados da segunda metade do século XIX esta produção se sustentava no trabalho escravo, indígena principalmente, mas isso não resolveu o problema. E mesmo que resolvesse, logo geraria um problema ainda maior, pois o grande surto da demanda ocorreu quando a força de trabalho escrava já está abolida. Por outro lado, deslocamentos dentro do setor primário amenizaram o problema, mas também não o solucionaram (na realidade geravam complicações à agricultura, onde o que ficava era, grosso modo, forca de trabalho mais velha e feminina) e logo encontraram o seu limite. Os seringais próximos à Belém esgotaram-se rapidamente e passou-se a buscar outros seringais, conduzindo fluxos populacionais para o oeste (Xingu e Tapajós) até chegar à Província do Amazonas (Madeira e Purus).

O problema da escassez de força de trabalho foi superado com um processo de migração estrangeira (pouco exitosa)[55] e nordestina. Esta última deu sustentação à produção gomífera e à agricultura. Em 1877 uma grande seca ocorreu no Nordeste, impulsionando correntes migratórias, facilitando a atração à Amazônia. Mas a seca é um fator que em si somente não explica satisfatoriamente a migração, enorme importância tiveram as políticas públicas e privadas de imigração para a região. A imigração nordestina organizada pelos governos estaduais amazônicos e federal, que originalmente destinava-se à agricultura, desloca-se paulatinamente em ampla medida para a extração do látex. Além disso, ocorria também a arregimentação direta por representantes dos seringalistas ou por intermediários. Segundo Samuel Benchimol (1977) cerca de 500 mil nordestinos adentraram os seringais da

[55] Pouco exitosa porque não conseguiu responder às necessidades da extração do látex, ao contrário. Também não estabeleceu grandes núcleos populacionais estáveis e produtivos. Apesar disso há que se reconhecer a forte presença estrangeira em atividades terciárias (comércio e finanças – entre outras de origem portuguesa e árabe) e secundárias (emergia elétrica, comunicações, saneamento, etc., com ingleses, norteamericanos, etc), porém concentrada principalmente nas duas cidades principais (Belém e Manaus) e não nas áreas de colonização dirigida.

Amazônia de 1821 a 1912.[56] Isto contribuiu decisivamente para que em 40 anos a população quadruplicasse, saltando de 323 mil em 1870 para 1,217 milhões em 1910 (veja a tabela 1).[57]

Tabela 1: População da Amazônia, 1840-1920

Ano	Amazonas	Pará	Amazônia
1840	19.570	109.960	129.530
1870	54.895	268.014	322.909
1890	147.915	328.455	476.370
1900	249.756	445.356	695.112
1910	358.695	783.845	1.217.024
1920	363.166	635.000	1.090.545

Fonte: IBGE - Anuário estatístico 1939-40; Santos (1980).
Obs.: (1) Nos anos de 1910 e 1920 foi incluída na população total da Amazônia a população do Acre. (2) Não conta nas estatísticas a população indígena livre dispersa na floresta.

A Amazônia foi a região brasileira onde, percentualmente, a população mais cresceu entre 1872 e 1910. Enquanto o Sudeste neste último ano havia crescido 259% e o Brasil 236% em relação a 1872, a Amazônia registrou um índice de expansão populacional de 366% neste mesmo período. Entretanto este crescimento, quando visto do ponto de vista do emprego, concentrou-se em um setor produtivo, o primário. É o que demonstra a tabela 2.

Tabela 2: Distribuição da força de trabalho da Amazônia, 1910.

Setor	Total	Percentual
Primário	390.638	78,3%
Secundário	30.000	6,0%
Terciário	78.342	15,7%
Total	498.342	100,0%

Fonte: Santos (1980).

Mas se a procura por força de trabalho era alta por que não havia um aumento na remuneração da mesma no seringal? Por que este trabalhador não migrava de volta para a agricultura já que, segundo Santos (1980), em determinado período a remuneração desta era melhor que na extração do látex? Ora, o seringal não era um mercado livre, ao contrário, era, além de um estabelecimento mercantil, uma espécie de prisão sustentada numa cadeia de endividamento como veremos mais à frente. O trabalhador direto negociava o fruto de seu trabalho por produtos vendidos "fiados" pelo patrão, mas com uma diferença de preços que o mantinha permanentemente endividado e, por conta disso, sem poder abandonar o seringal enquanto não quitasse sua dívida.

Do que vimos até aqui, é preciso constatar que mesmo com os problemas existentes e diante dos limites do capital presente na região, a extração do látex conseguiu encontrar a força de trabalho que necessitava. Isto se evidencia nos números da exportação presentes na tabela 3. Não fosse isso a Amazônia, ou mais precisamente os dois principais centros comerciais, não teriam presenciado momentos de euforia.

[56] Não existe consenso quanto às estimativas de imigração.
[57] A título de comparação, em 1872 Belém tinha uma população de 61.997 habitantes, sendo a quarta cidade mais populosa do país, ficando atrás de Rio de Janeiro, Salvador e Recife.

Tabela 3: Borracha exportada pela Amazônia, em toneladas – anos selecionados.											
Ano	1830	1850	1870	1880	1890	1900	1910	1912	1915	1920	1939
Ton.	156	879	5.602	8.679	15.355	23.650	34.248	37.178	29.772	23.586	11.861

Fonte: IBGE - Anuário estatístico 1939-40; Santos (1980).

Dado o baixíssimo grau de beneficiamento do produto, com mecanização praticamente inexistente, a produção dependia quase que exclusivamente da força de trabalho direta, ou seja, do seringueiro e de suas poucas ferramentas. Assim, abstraindo-se momentaneamente as variações de preço, o montante do lucro do seringalista (e do sistema como um todo) dependia fundamentalmente do número de seringueiros na mata, daí a grande pressão para atrair imigrantes, os nordestinos em especial (SANTOS, 1980; LOUREIRO, 2004; MATTOS, 1980). Neste sentido, o limite de extração do sobre-trabalho era o mínimo que garantia a sobrevivência do trabalhador, o que, como vimos, era muito pouco.

Quanto ao capital, a região era muito frágil e mesmo para a expansão do processo de extração/comercialização do látex necessitou lançar mão de capitais extra-regionais, do sul do país[58] e do estrangeiro. Este último, com grande poder, apresenta-se sob algumas modalidades: financiamento privado das importações, investimentos diretos ou capitais de risco e empréstimos feitos a governos da região. Mas Santos (1980) também afirma que os bancos (nacionais e estrangeiros) não financiavam a extração, tampouco atuavam como aviadores, a não ser com fortes garantias num sistema marcado pela incerteza. Disso pode-se deduzir que atuavam preferencialmente na exportação.

Diretamente associado ao capital estrangeiro estavam as firmas de exportação que giravam em torno de apenas seis no início do século XX, segundo J. A. Mendes (SANTOS, 1980). Na cadeia da produção-comercialização da borracha estas firmas ficavam no topo, acima inclusive das casas de aviamento. Acusadas de especulação improdutiva elas sofreram várias tentativas se supressão. Exemplo disso foi a tentativa das casas aviadoras de exportarem diretamente a borracha, o que redundou em fracasso devido ao poder daquelas firmas que tinham forte apoio dos bancos estrangeiros.

Os capitais eram britânicos e estadunidenses, mas também se encontravam aqueles de origem francesa, portuguesa e belga. Financiaram não somente o negócio em torno da borracha em si, estando presentes na forma de firmas executoras, de obras infraestruturais, energia, saneamento, transporte, etc.

No seringal a parcela do capital constante geral era relativamente pequena se comparada ao capital circulante.[59] Fica evidente que o capital remunerava-se principalmente na circulação, seja na comercialização da borracha (exportada), seja na comercialização de outros produtos importados do exterior e do Sul do país para abastecer cidades e seringais da Amazônia.

Podemos perceber que com reduzidíssima industrialização e dependente de capitais externos e dos preços definidos no mercado internacional, a economia amazônica viu-se numa situação em que o seu centro dinâmico estava no exterior, a demanda externa definia o montante da produção regional.

O sistema de organização da produção da borracha assentou-se no aviamento,[60] um processo bastante hierarquizado através do qual o produtor direto, neste caso o seringueiro, é

[58] Segundo Santos (1980) em um período intermediário do ciclo da borracha este capital deve ter sido prevalecente.

[59] Dos capitais na Amazônia, segundo Santos, 68% eram circulante. Por outro lado é preciso reconhecer que os custos de abertura e manutenção de seringais aumentavam na medida em que os seringais mais próximos se esgotavam e tinha-se que procurar outros mais distantes.

[60] Aviar: fornecer mercadorias a crédito. Ainda hoje é possível encontrar o aviamento na Amazônia. Faz-se necessário registrar que o aviamento não é uma invenção da produção da borracha, desde a colônia e a coleta das

preso a uma cadeia de endividamento crescente, por meio do qual é subordinado e extraído seu sobre-trabalho. Todo o esquema do aviamento sustentou-se num mecanismo de concessão de crédito, sem moeda corrente, mas com juros elevadíssimos (mesmo que não formal e oficialmente contratuais). As transações processavam-se através da troca direta do produto do trabalho do trabalhador por mercadorias necessárias à subsistência e à produção (LEAL, 1999 e 2007a; LOUREIRO, 2004; SANTOS, 1980).[61]

Na realidade o grau de endividamento era tal que o seringueiro perdia autonomia sobre o produto de seu trabalho. Já antecipamos que o trabalhador no seringal/barracão era obrigado pelo seringalista a comprar mercadorias "fiadas" sobre um preço muito acima daquele praticado num mercado comum da cidade. Por outro lado, o látex tinha o seu preço definido pelo seringalista que ganhava duplamente: diretamente na produção da borracha e no fornecimento de mercadorias. Neste esquema o seringueiro se tornava um prisioneiro por dívida no seringal, inclusive vigiado como tal. O Barracão no meio da mata era, grosso modo, seu ponto de contato com o mercado.

De acordo com Euclides da Cunha (1976), o seringueiro "é o homem que trabalha para escravizar-se". Trabalhando com números de diversos autores, Santos (1980) afirma que em 1907 o arroz no Rio de Janeiro custava 245 réis, chegava à casa aviadora por 573 réis que o repassava ao seringalista por 839 réis. O destino final era o seringueiro, que quanto mais longe estivesse mais caro pagaria. O mesmo arroz que no Rio custava 245 réis, chegava ao trabalhador do seringal do Piurini, no rio Solimões, ao preço de 1$000 réis e de 3$000 no Alto Madeira. Todos ganhavam menos quem pagava a conta final, o seringueiro, responsável pelo lucro de todos os demais. No Alto Madeira se pagava, em média, mais de 10 vezes o preço pago no Rio de Janeiro. Já o seringueiro deste local pagava ao seringalista até 3,4 vezes o preço que este havia recebido da casa aviadora, que na maioria das vezes se encarregava dos fretes. Para piorar a situação do seringueiro, os alimentos comprados a preços altíssimos comumente estavam estragados, as conservas, por exemplo – o que não era motivo para redução de preços.

As informações acima nos ajudam a entender: (a) o esquema de formação do lucro, não restrito ao momento da extração do látex apenas; e (b) a hipertrofia do setor terciário. Este esquema, construído com negociações a crédito, em que na base a negociação ocorria através da troca de mercadorias diretas, esclarecem a até então baixa monetização desta economia, não se dependia diretamente da moeda. Mais que isso: a moeda servia virtualmente como uma medida para cálculo, uma medida de valor, mas as trocas diretas, via crédito, ajudavam a escamotear a extração do sobre-trabalho do seringueiro.

E quanto às leis de proteção social do trabalhador direto? O Estado aceitou a classificação do seringalista que definia o seringueiro como trabalhador autônomo, de modo que a ele eram negados os direitos de um trabalhador comum assalariado. Protestos existiam, mas não organizados já que a própria formação do seringueiro e sua dispersão na mata tornavam muito difícil uma organização de alguma forma sindical ou política deste trabalhador, tampouco a formação de uma consciência de classe. Isso não significa que não houvesse reclamações ou outras formas de questionamentos (como eram os casos de tentativas de fuga do seringal). Também havia questionamentos por parte de algumas personalidades, mas que não representavam muito mais do que reclamações verbais. Neste sentido, o senador paraense Eloy de Souza afirmou, no início do século XX, que "nunca em parte alguma do globo houve exemplo de tamanho sacrifício, nem indústria alguma custou

---

drogas do sertão ele é observado, encontrando-se registros de seu uso não apenas na produção extrativa vegetal, mas também na agricultura e na pesca, por exemplo.

[61] O financiamento à produção através da troca (antecipada) de mercadorias pelo resultado da produção futura não ocorria somente entre seringueiro e seringalista, mas entre este e as casas aviadoras. Por sua vez, estas últimas também recebiam mercadorias a crédito de outros fornecedores (LEAL 2007a; LOUREIRO, 2004).

jamais em paz de civilização ocidental, um tão crescido número de vidas pelo abandono criminoso dos governos, despercebido como estamos de que ali se perde o mais valioso capital da nação" (SANTOS, E. apud PINTO, 1984, p. 24).

O atraso técnico, a baixa produtividade, o capital reduzido, a não organização política do produtor direto, as relações já estabelecidas com o mercado externo à região e a reduzida monetização da economia contribuem para a ocorrência do aviamento. No Pará, segundo Cruz (1963), até meados do século XVIII não há registro do uso de moeda metálica, o que ocorre a partir de 1749, mesmo assim com a imposição de penalidades pelo governo de modo a fazer com que a população a aceitasse.

Leal (2007a) acrescenta outro elemento explicativo não apenas do aviamento em si, mas também da própria forma como se procedeu a colonização na Amazônia e se formou a burguesia regional: a desconsideração hibérica da ciência na exploração da natureza.

> A herança cultural do colonizador produziu um meio social desfamiliarizado com a Ciência e a Técnica. As camadas exploradoras, herdeiras da cultura de dominação poduzida pelo modelo colonial dos híberos, haviam se consolidado como meras oligarquias ligadas à exploração primária dos recursos da natureza regional, na sua expressão mais arcaica. Em conseqüência disso, a atrofia histórica, na Amazônia, do conhecimento científico e da prática técnica, jamais estimulou a experimentação, e, conseqüentemente, o surgimento da plantagem como solução produtiva (LEAL, 2007a, p. 21-22).

O reduzido capital da região concentrou-se onde o lucro, comparado ao montante investido, seria maior: o negócio em torno do extrativismo. Como o processo produtivo em si trabalhava com baixa inovação técnica e requeria relativamente pouco capital constante, não havia e não houve grande interesse ou ação concreta exitosa no sentido de estabelecer algum tipo de industrialização para além do beneficiamento primário mínimo do látex. O capital remunerava-se, fundamentalmente, na circulação e aí procurou ficar. A partir de instrumentais keynesianos, Santos também chega a esta conclusão:

> quanto mais alta a taxa de juros, maior tendia a ser o emprego no extrativismo – face à maior rentabilidade do aviamento. Entrementes, sendo elevado o custo do dinheiro é interessante aplicá-lo no aviamento, muito fraco era o estímulo para investir em indústrias da região supridoras do mercado regional ou extra-regional (SANTOS, 1980, p. 178).

Os lucros altos e fáceis da borracha desestimulavam os investimentos na indústria, que ficou bastante marginal neste período e, inclusive, posteriormente.

O sistema todo, para além do extrativismo, dependia do setor primário (modelo primário-exportador), o que reforçava o aviamento. Transportes, comércio, arrecadação governamental e mesmo as poucas indústrias de transformação sustentavam-se na renda produzida por este setor. "Era compreensível que este regime, entregue à própria sorte e sem a ação orientadora e preventiva do poder público, estivesse fadado ao insucesso a longo prazo" (SANTOS, 1980, p. 173).

A forma como o sistema se organizava colocava uma crise de grandes proporções como perspectiva, o que implicaria em crise da própria economia regional. Ela ocorreu quando os seringais de cultivo do Sudeste Asiático entraram em atividade produtiva nos

últimos anos da primeira década do século XX.[62] Em 1910 os preços do produto alcançaram seus níveis mais altos, mas justamente a partir daí os seringais asiáticos iniciam a produção em grande escala, que se torna crescente, fazendo com que os preços passassem a cair ano-a-ano. Em 1908 o preço médio do quilo da borracha fina em Belém foi de 4.935 réis,[63] no ano seguinte chegou a 7.960 réis e alcançou 10.050 réis em 1910[64]. A partir daí os preços se tornaram declinantes. Já em 1911 caíram quase 50%, reduzindo a 5.705 réis. A queda era acentuada e gerava crise de grandes proporções, mas havia a ilusão de que seria passageira, pois já se presenciara algumas quedas anteriormente. O que não se via, ou não se queria ver, era que a produção em crescimento exponencial do Sudeste Asiático, mesmo que com o aumento da demanda mundial, colocava gigantescas dificuldades a um muito desejável retorno aos níveis de preço de 1910 (SANTOS, 1980; PINTO, 1984; LEAL, 2007a).

Para Leal (2007a) a maior utilidade do aviamento foi fazer com que a borracha extrativa chegasse à indústria dos países monopolistas com preços compatíveis às necessidades da acumulação capitalista. Mas, por outro lado, o extrativismo era um entrave ao desenvolvimento das forças produtivas industriais. O aviamento era uma solução conjuntural que guardava um sério problema: o ajustamento da oferta da matéria-prima ao ritmo do avanço técnico da indústria. Assim, as potências capitalistas procuraram se antecipar a crise de suprimento e a Inglaterra empreendeu as plantações no Sudeste asiático, ação fundamental à manutenção da hegemonia britânica sobre o mercado mundial particularmente diante da ascensão dos EUA.

> A desarticulação do extrativismo amazônico do látex foi, portanto, uma necessidade da acumulação mundial, pois sendo parte de um duplo movimento – ao mesmo tempo em que transferia o controle da produção da borracha para a Inglaterra, isso permitia a introdução da técnica como elemento da introdução do insumo para a indústria – garantia a continuidade de funcionamento do setor industrial, que naquele momento sediava a maior parcela da acumulação (LEAL, 2007a, p. 26-27).

Mesmo com a queda dos preços a partir da segunda metade de 1910 as exportações amazônicas ainda bateram seu recorde em 1912, 37.178 toneladas[65] (veja a tabela 3), porém oito anos após (1920) elas estavam em 23.586 e em 1930 totalizaram apenas 14.138 toneladas e a preços muito abaixo daqueles alcançados em 1910. Vejamos agora a composição de renda.

Tabela 4: Renda interna da Amazônia por setores, em contos de réis.

Setor	1890		1910		1920	
	Contos de réis	%	Contos de réis	%	Contos de réis	%
Primário	53.953	50,8	218.287	44,9	123.507	35,8
Extrat. vegetal	37.914	35,7	197.811	40,7	57.182	16,6
Agricultura	8.143	7,7	9.593	2,0	31.251	9,1
Secundário	548	0,5	19.605	4,0	24.632	7,1
Terciário	51.721	48,7	247.941	51,1	197.450	57,1
Com. mercadorias	36.003	33,9	149.606	30,8	134.595	39,0
Total	106.222	100,0	485.833	100,0	345.589	100,0

Fonte: Santos (1980)

Em 1910 quase 80% da força de trabalho se encontrava no setor primário, principalmente na extração vegetal. Este setor gerava, neste ano, 44,9% da renda regional (tabela 4 acima).

[62] Estes seringais foram plantados a partir do contrabando de sementes amazônicas por Henry Wickham, que recebeu o título de *Sir* da coroa britânica pelo "feito".
[63] Neste ano e nos dois anteriores os preços haviam caído, sendo que ainda eram lucrativos já que de 1903 a 1905 estes preços haviam ficado acima dos 6.000 réis – mesmo que já em dinâmica de declínio neste último ano.
[64] Em abril deste ano o preço da borracha em Belém chegou a registrar o valor de 15.000 réis.
[65] O total da produção brasileira foi de 42.410 toneladas neste ano de 1912.

Em 1890 o setor primário concentrou 50,8% da renda interna, caiu a 44,9% em 1910 e a 35,8% em 1920, quando a produção gomífera estava em crise aguda e definitiva. A redução relativa do setor primário (1890-1910) ocorreu paralela à elevação da participação do setor terciário, mesmo assim há um reforço do extrativismo neste período, significando uma maior concentração dos recursos primários na produção do látex. O subsetor de extração vegetal, sustentado na borracha, ficou sozinho com 40,7% da renda interna da Amazônia em 1910, mas com a decadência da produção-exportação deste produto extrativo, ele desaba a 16,6% em 1920. A agricultura sofre direta e inversamente a evolução das exportações da borracha, ela foi 7,7% da renda interna em 1890 e quando os preços do látex alcançam o seu auge a participação agrícola na renda interna regional cai para 2,0%. Com a crise, o subsetor agrícola cresceu a 9,1% em 1920, demonstrando que uma parte dos recursos investidos na borracha deve ter migrado para a agricultura, mesmo assim pouco significativo em relação ao total da renda gerada durante a crise da borracha. Além do que, a redução da renda total e da renda do subsetor extrativo vegetal, ainda que mantido os níveis da agricultura, fariam com que o índice relativo deste último subsetor crescesse em relação ao extrativo vegetal. A indústria é insignificante durante todo o período, apresentando elevação de seu percentual, mas em termos de renda absoluta, pouco contribui no desempenho regional – retornaremos brevemente a este tema mais à frente.

Os números do setor primário nos levam a definir esta economia como primária, entretanto o setor terciário, concentrando apenas 15,7% da força de trabalho em 1910 (tabela 2), somou neste ano 51,1% da renda interna, superando o setor primário. O subsetor de comércio de mercadorias em 1890 sozinho concentrou 33,9% da renda regional, ficando 30,8% em 1910, auge dos preços da borracha. Quando a crise estoura o setor terciário vai a 57,1% da renda interna e o subsetor comércio de mercadorias a 39,0%, nos levando a concluir que a evolução da economia amazônica demonstra que além de primária ela era atrofiadamente terciária, mas com um setor terciário hipertrofiado, pouco diversificado e dependente do setor primário – mesmo que crescendo relativamente durante a crise o setor terciário viu sua renda em números absolutos cair de 247.941 contos de réis para 197.450 contos de réis em 1920.

A economia regional além de muito concentrada vivia em grande desequilíbrio, expresso não apenas pelas sucessivas oscilações de preços, mas pelo fato de não dispor de um setor industrial minimamente estruturado com algum peso, demonstrando ser esta uma economia extremamente dependente seja da demanda externa, seja da produção externa (estrangeira ou de outras regiões brasileiras). Ademais, em 1910 apenas dois subsetores, o extrativismo vegetal e o comércio de mercadorias, concentravam 71,5% da renda interna. Isto não ocorria sem sentido. A elevada geração de renda do extrativismo associada ao seu caráter essencialmente mercantil fez com que a região se constituísse como um grande entreposto comercial, concentrando recursos nos setores terciário e primário (extrativo) em detrimento de outros investimentos produtivos, fossem eles ligados à agricultura, pecuária ou indústria.

A nosso ver, contraditoriamente à riqueza gerada, os capitais presentes na região, na medida em que não se transformaram em industriais (sequer assumiram outras formas produtivas de significância), mantiveram sua condição de fracos nacionalmente (em relação ao Sudeste do país) e dependentes internacionalmente. A questão é que paulatinamente para o capital externo o Sudeste Asiático se tornava mais rentável.

Em 1900 a borracha da região representou 12,4% das exportações do conjunto da economia nacional, chegando a 40,1% em 1910, mas caiu a 3,3% (1920), 1,3% (1930) e 0,4% (1940). Em 1913 quando a produção total de borracha no Brasil foi de 39.370 toneladas a Ásia pela primeira vez conseguiu superá-lo totalizando 47.618 toneladas e em 1919 já produzia 381.860 toneladas, equivalendo a 90% da produção mundial. Com estes números o montante de riqueza produzida pela região também caí vertiginosamente, fato já evidenciado na tabela 4, mas que pode ser visto também na tabela 5 a seguir.

Tabela 5: Evolução da renda interna da Amazônia (1890 = 100)

Setor	1890	1900	1910	1920
Primário	100	137	216	35
Agricultura	100	105	63	59
Extrativismo vegetal	100	153	278	23
Secundário	100	464	1.906	687
Indústria de transformação	100	849	5.688	2.139
Terciário	100	145	256	58
Comércio	100	116	222	57
Total	100	143	244	50

Fonte: Santos (1980).
Obs.: a preços constantes, valores calculados em preços de 1972.

A crise é implacável, atingindo a economia e a sociedade regional como um todo,[66] a população amazônica decresceu de 1.217.024 habitantes em 1910 para 1.090.545 (-2,1%) dez anos depois. O extrativismo vegetal em 1910 viu sua parcela na renda interna da região crescer 278% em relação a 1890. Em 10 anos (1910 a 1920) este índice cai a 23% do valor alcançado em 1890. O Setor terciário, extremamente dependente do primário, cai proporcionalmente menos, mesmo assim a queda é significativa: em 1920 dispunha de apenas 58% do valor conseguido em 1890. O setor secundário sempre foi menos dependente da produção extrativa, na realidade era por esta limitado, reprimido. Mesmo que, em termos absolutos, a sua renda fosse muito reduzida, o seu índice de crescimento evoluiu positivamente durante a expansão gomífera e manteve-se positivo uma década depois. Seu índice de renda interna em 1920 foi positivo em relação a 1890, chegando a 687%. Isso não significa que ele não tenha sofrido impactos da crise da borracha, tampouco que houvesse a ocorrência de um *boom* neste setor. Se a sua renda em 1920 apresentou índice positivo de 687%, dez anos antes ela estava em 1.906%. Por outro lado, o subsetor indústria de transformação apresentou índice de 2.139% em 1920, quando o subsetor de extrativismo vegetal estava em somente 23%, mesmo assim este subsetor acumulou uma renda de Cr$ 78.282.000,00 enquanto a indústria de transformação, com todo o crescimento, alcançou apenas Cr$ 28.173.000,00.

Comparemos a evolução da indústria regional à produção industrial brasileira deste período. Em 1907 a produção industrial amazônica equivalia a 4,3% desta produção nacional, em 1919 este percentual se reduziu a 1,3% (SANTOS, 1980). Apesar de reconhecer o movimento do capital comercial, Cano (1983a) credita a não efetivação de um processo significativo de industrialização na Amazônia à relativa atomização do excedente em função de um "elevado número de intermediários". Pelo que estamos demonstrando, esta explicação

[66] Os dados sobre a evolução da renda não incluem uma série de atividades, grosso modo de subsistência, que envolviam troca ou consumo direto (não monetizado) como era o caso da pesca, caça e outras atividades tipicamente caboclas. Estas práticas ajudaram a diminuir o impacto da crise da borracha sobre uma parte da população.

não é satisfatória, até mesmo porque não é verdade que o excedente produtivo fosse pulverizado de modo a impedir a transformação do capital comercial em capital industrial. A renda era extremamente concentrada, havia algumas poucas casas aviadoras e menos ainda casas exportadoras e bancos envolvidos na extração-comercialização. Eram nestes três setores que ficava uma parcela mais que considerável do excedente produtivo. Assim, é preciso buscar respostas no próprio capital presente na região que, diferentemente de São Paulo, não precisava investir num grande complexo produtivo para obter lucro, sequer precisa plantar as seringueiras. Além disso, no auge da produção gomífera (1910-1912) a industrialização nacional, mesmo em evolução, ainda não se acelerara significativamente, o que vai ocorrer nos anos 1930.

Afora isso, café e borracha, apesar de primários, têm processos de produção diferenciados. A borracha trabalhou inicialmente com a mão-de-obra escrava e depois aviada nordestina (SANTOS, 1980; MATTOS, 1980). O café utilizou mão-de-obra escrava negra e depois imigrante estrangeira remunerada. No caso da cafeicultura, diferente da extração gomífera, a grande concentração de capitais e os limites ao reinvestimento no próprio setor levavam a que parte dos capitais migrasse para outras atividades, em especial atividades produtivas manufatureiras. Soma-se ainda a depressão mundial que seguiu à queda da bolsa de Nova Iorque em 1929 e fez cair os preços internacionais do café, reduzindo a capacidade de importação do país e levando a aceleração do processo de industrialização por substituição de importações – apoiado pelo Estado (SILVA, 1986; FURTADO, 2004).

Comungamos então da interpretação de Loureiro quando coloca as limitações no processo de industrialização regional à lógica da reprodução do capital aqui instalado e ao papel do Estado.

> O que ocorreu é que Estado superprotegeu os negócios da burguesia, investiu no lugar dela e nada lhe cobrou ou orientou. [...] Se os salários tivessem sido regulados pelo Estado e fixados em pisos mais elevados, os empresários teriam necessidade de introduzir procedimentos tecnológicos mais avançados, com vistas a continuarem garantindo uma boa margem de lucro, sem a superexploração do trabalho. Mas o Estado brasileiro simplesmente permitiu a superexploração do trabalho, de forma que os empresários não sentiram necessidade de investir, de modernizar a produção. O lucro vinha fácil e garantido para eles (LOUREIRO, 2004, p. 40).

Para piorar a situação regional, no decorrer da primeira metade do século XX grandes indústrias, consumidoras de borracha, buscaram fugir da dependência da borracha vegetal e das incertezas que a envolviam quando diante de confrontos bélicos envolvendo as principais áreas produtoras (agora no Sudeste Asiático, mas também, em menor proporção, em alguns pontos da África). Isto fez com que se intensificassem as pesquisas em torno da borracha sintética (LEAL, 2007a). A ampliação produção e uso deste tipo de borracha colocaram mais dificuldades à ilusão de a Amazônia retornar aos níveis de preços e quantidade exportada em 1910.

Pode-se perguntar: por que a economia não se ajustou recorrendo à outra produção? Se no auge da produção gomífera não se impulsionou a industrialização, agora se tinha muito mais dificuldade para tal empreendimento dada a necessidade de grande volume de capital para isso, o que não se tinha neste momento. Mas se poderia apostar em outro produto extrativo que, tal qual a borracha, exigisse pouco investimento em termos de capital? Poderia e assim se tentou fazer, mas o sucesso não dependia do interesse regional e sim da procura internacional. Apesar do desejo e das tentativas nenhum produto reunia a condições que levaram ao boom da borracha. Dentre estes produtos podemos citar a castanha, juta e madeira, ente outros. Em relação à castanha, Santos (1980) afirma que o Pará não presenciou grande

aumento durante a crise da borracha, de modo que em 1919 a Amazônia produzia mais de 557 mil hectolitros e o Pará apenas 158 mil. Neste mesmo período cresceu muito a produção e exportação madeireiras do estado paraense, mas longe do dinamismo da produção gomífera do início do século.

2. A AMAZÔNIA NO CENÁRIO DO ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAIS

2.1. O Primeiro Momento da Industrialização Paulista e as Contradições na Periferia

O desenvolvimento amazônico guarda estreita relação com o desenvolvimento brasileiro, mas não é um processo de reprodução linear na região do fenômeno que ocorre nacionalmente, ao contrário. Enquanto o país, particularmente o Sudeste, transita do trabalho escravo ao assalariado, do café à industrialização, a Amazônia restringe-se a um esquema sustentado no extrativismo básico e depois mergulha em sua crise sem conseguir gestar um novo esquema de acumulação que movesse renda como no auge da borracha. Ademais, limita-se a uma forma de organização do trabalho, como vimos, o aviamento, que, em certo sentido, anda na contramão do assalariamento moderno.

O fim do exclusivo metropolitano e a formação do Estado nacional brasileiro delimitam a princípio da crise da economia colonial no país, criando a possibilidade de nacionalizar a apropriação do excedente produtivo e internalizar a decisão de investir. A adoção do trabalho assalariado é outro elemento que vai marcar a economia e a sociedade brasileiras.

O nascimento do capitalismo na América Latina deve ser localizado, segundo Mello (1998), junto ao trabalho assalariado. Isto não significa ainda o estabelecimento do modo de produção especificamente capitalista já que as modernas forças produtivas capitalistas não estavam plenamente constituídas, o que significa dizer que as relações sociais de produção burguesas ainda não se reproduziam dentro destas economias.

Há todo um debate teórico sobre a localização do problema nestes termos tal como coloca Mello e mesmo Maria da Conceição Tavares. Para nós, falar em constituição de forças produtivas plenamente capitalistas não significa negar a existência de certo tipo de capitalismo aqui presente, mais atrasado é verdade, mas capitalismo. A própria constituição do Brasil nos quadros do antigo sistema colonial ocorre e se relaciona diretamente com o momento em o capitalismo se forma enquanto modo de produção na Europa. A economia aqui desenvolvida constitui-se parte da acumulação originária de capital ao desenvolvimento do capitalismo industrial europeu. Neste sentido, Novais (1985) é categórico ao afirmar que a maneira de se processar a produção colonial, necessariamente, deveria se subordinar ao sentido geral do sistema. A função da colônia era gerar renda para a metrópole. O Brasil, dada a abundância de terras e a limitação das forças produtivas, deveria especializar-se na produção primária, mas isso teria que ocorrer sob o trabalho compulsório, semi-servil ou diretamente escravo. Este último particularmente tinha duas razões explicativas: primeira porque o colono livre teria que receber uma remuneração muito alta para não ser tentado a se apropriar de um pedaço de terra e produzir para si. Tanto num caso quanto no outro se inviabilizaria o esquema do Pacto Colonial e o enorme fluxo renda para a metrópole. Em segundo lugar, o trabalho escravo, e particularmente o trabalhador escravo negro africano, representava um

incremento a mais de renda à metrópole, pois era mais uma mercadoria a ser negociada pelos comerciantes metropolitanos na colônia.[67]

Na divisão internacional do trabalho estas economias (onde o capitalismo não estava plenamente desenvolvido), sobre bases capitalistas e sustentadas no trabalho assalariado, deveriam produzir produtos primários de exportação. Não estava colocado no horizonte dos países centrais industrializar a periferia.

A formação do capitalismo industrial no Brasil processa-se no momento em que o capitalismo mundial já está em sua etapa monopolista, situação que marca decisivamente esta constituição no caso brasileiro. Para entendermos a fundo a industrialização brasileira devemos desvendar, entre outras, as relações estabelecidas entre os diversos capitais em desenvolvimento no país nas suas variadas regiões e a sua maior concentração em uma região específica. Mas tão ou mais importante que este elemento é entender as relações entre industrialização e capital cafeeiro, assim como na Amazônia entender as relações entre o capital empregado na borracha e o desenvolvimento da economia regional.

Quando se inicia e expande o processo de industrialização no Brasil, o desenvolvimento da produção capitalista e de suas relações já se realiza mundialmente. Isso de alguma medida, via empréstimos externos, financia a imigração de trabalhadores para o país e o estabelecimento de certos serviços e infraestrutura, públicos e privados, necessários ao desenvolvimento industrial brasileiro, mesmo que ainda limitado. Por outro lado, este próprio processo com sua inserção tardia marcam a subordinação do capitalismo brasileiro no cenário internacional.

Foi o capital cafeeiro quem promoveu a primeira expansão verdadeiramente industrial no Brasil, processo marcado, no primeiro momento, pela subordinação do segundo em relação ao primeiro porque se dependia da dinâmica do complexo cafeeiro no que toca à capacidade para importar (aqui incluídos máquinas e equipamentos), suprimento de mão-de-obra, expansão do mercado interno, manutenção dos salários em níveis reduzidos e financiamento da expansão da atividade industrial (SILVA, 1986).

Tanto a expansão cafeeira quanto a industrialização constituem-se como dois estágios da transição capitalista brasileira, processo onde se verifica o desenvolvimento de forças produtivas capitalistas, mas também de relações sociais burguesas, o que Sérgio Silva chamou de reforço da "dominação do capital sobre o trabalho. [...] A industrialização representa essa transformação (revolucionarização) do processo de trabalho pelas relações de produção capitalistas" (SILVA, 1986, p. 14).

Trilhando este caminho interpretativo Florestan Fernandes aprofunda o debate sobre a constituição da burguesia como classe dominante no Brasil. Diferentemente daqueles que segundo Bresser Pereira (1997) compunham a interpretação nacional-burguesa,[68] Fernandes constatou que já ocorrera uma revolução burguesa no Brasil. Segundo ele, ela não é um episódio histórico, mas um processo em que se constituem as estruturas sociais e políticas da dominação e do poder burgueses. Ela é

> um fenômeno estrutural, que se pode reproduzir de modos relativamente variáveis, dadas certas condições ou circunstâncias, desde que certa sociedade nacional possa absorver o padrão de civilização que a converte numa necessidade histórico-social. Por isso, ela envolve e se desenrola através de opções e de comportamentos coletivos, mais ou menos conscientes e inteligentes, através dos quais as diversas situações de interesse da burguesia em formação e em expansão no Brasil, deram origem a novas

[67] Esta tese de Novais pode ser encontrada em uma versão resumida em Novais (1974).

[68] Que acreditavam que a burguesia ainda não se constituíra como a classe dominante no país e que os setores de esquerda e populares deveriam apoiar esta classe numa luta contra o imperialismo e os setores agrários e com resquícios feudais.

> formas de organização do poder em três níveis concomitantes: da economia, da sociedade e do Estado (FERNANDES, 1987, p. 21).

Nestes termos, e como extensão deste movimento, constata-se que a industrialização é o aspecto econômico de um processo mais amplo que é a consolidação desta dominação. A especificidade desta revolução é que não foram destruídas as formas sociais e políticas até então presentes, elas foram modernizadas, incorporadas e sobrepostas. Ainda que, segundo Fernandes, esta revolução não fosse democrática, um elemento importante que a cruza é a constituição do Estado - expressão do poder burguês, mesmo que se apresentado como representante do interesse da nação como um todo. Votaremos a este tema um pouco mais à frente.

A produção cafeeira consolida São Paulo como principal centro econômico do país. Paralelo a expansão e consolidação do complexo em torno do café paulista, ocorre uma involução cafeeira e tributária no Rio de Janeiro. Em 1907 a indústria da Guanabara produzia o equivalente a 30,2% da produção industrial brasileira, já em 1919 esse número caíra para 20,8%. O próprio estabelecimento da indústria paulista ocorre depois de já ter sido estabelecida no Rio de Janeiro, o que, segundo Cano (1983), possibilita com que se opere com tecnologia mais moderna em São Paulo.

Por outro lado, diferentemente do ocorrido na Amazônia, em São Paulo a atividade predominante não se desenvolveu em paralelo a uma prostação da agricultura. Ela cresceu e se diversificou, seja nas crises cafeeiras, seja no auge desta produção. Cano explica isto pela crescente interdependência da agricultura não-cafeeira ocorrida junto à expansão do mercado urbano (que exigia alimentos e matérias-primas). É no aviamento que Cano encontra a resposta para o não estabelecimento de uma agricultura mercantil de alimentos na Amazônia. Como já vimos, esta conclusão é correta, mas incompleta. É preciso ver seja a limitação de mão-de-obra na região, seja o fato de que a agricultura nunca tenha sido uma atividade expressiva por aqui mesmo antes da borracha – quando o cacau extrativo era o principal produto regional.

Silva (1986) afirma que quando as plantações cafeeiras sobem os planaltos paulistas elas substituem o trabalho escravo pelo assalariado e desenvolvem uma mecanização parcial das operações de beneficiamento do café, o que foi acompanhado pela construção ferroviária e forte desenvolvimento do sistema comercial. As ferrovias diminuíram os custos de transporte e possibilitaram explorar terras mais férteis que ficavam a longas distâncias dos portos de embarque.[69]

O assalariamento no Sudeste é fundamental para ampliação do mercado consumidor interno, sem o qual a industrialização regrediria ou pelo menos marcharia a passos muito mais lentos do que aqueles que foram dados (MELLO, 1998; SILVA, 1986). Não foi esse o caminho percorrido pela Amazônia sob o aviamento. Esta realidade regional marcará outros momentos como é o caso do período da Spvea, onde uma enorme parcela da população regional ainda vivia de atividades de subsistência pouco geradoras de renda, dificultando, como veremos, uma política de substituição regional de importações.

A expansão dos lucros do café encontrou, contraditoriamente ou não, na rentabilidade industrial um campo fértil à transformação do capital cafeeiro em capital industrial. O banco, enquanto intermediário financeiro, cumpriu um papel importante na viabilização desta transição. Assim, o capital cafeeiro se apresenta como capital agrário, industrial, bancário e comercial, o que corresponde a diferentes funções do capital, mas

[69] O Estado brasileiro deu garantias de juros aos capitais externos que investissem nas ferrovias (SILVA, 1986; GORENDER, 1985).

> na economia cafeeira, caracterizada por um grau ainda fraco de desenvolvimento capitalista, essas diferentes funções são reunidas pelo capital cafeeiro e não definem (pelo menos diretamente) frações de classe relativamente autônomas: não havia uma burguesia agrária cafeeira, uma burguesia comercial, etc., mas uma burguesia cafeeira exercendo múltiplas funções (SILVA, 1986, p. 54).

Assim, a análise das relações expressas por estas funções caracteriza, segundo Silva, o capital cafeeiro como dominantemente comercial. O grande capital cafeeiro concentrava-se num setor que melhor se define como burguesia comercial, já os capitais médios concentram-se numa burguesia agrária. O capital cafeeiro se apresenta como a unidade do capital agrário e do capital comercial com o segundo dominando o primeiro. Ao realizar-se antes de tudo no comércio a acumulação burguesa faz com que o desenvolvimento das forças produtivas se processe de forma mais lento.

Na produção gomífera amazônica o grande capital comercial apresenta sua órbita própria, ele financia a produção/comercialização, mas não é capital agrário-extrativo em si. Diferentemente do café paulista, ele pouco se envolve na extração, tampouco caminha para a industrialização. Já a reprodução ampliada do complexo cafeeiro, pelo que estamos vendo, estabelece articulação com o capital industrial, suporte necessário à aplicação dos lucros e à reprodução da força de trabalho, seja no campo ou na cidade. Assim, um elemento que diferencia desde a origem o café e a borracha é o fato de que o primeiro, mesmo sustentado num produto primário, teve que fazer investimentos significativos no processo produtivo em si (terras, sementes, plantação, ferramentas, secagem e posteriormente em ferrovias e etc.), enquanto a borracha pouco investiu na produção se levarmos em consideração que era uma atividade explicitamente extrativa, não precisando plantar nada.

Além da localização subordinada do Brasil na economia mundial, a dominação do capital comercial resulta também do frágil desenvolvimento das relações sociais de produção burguesas no país de então. Mas este capital, apesar de preponderante, não é autônomo (capital comercial puro). Ao controlar a produção ele a coloca sob seus interesses e objetivos. Por outro lado, uma parcela cada vez maior do mesmo passa pelos bancos e tende a assumir características de capital financeiro, o que, para além da delimitação de Silva, constatamos que mesmo sendo predominantemente comercial o capital cafeeiro também apresenta uma dimensão marcadamente financeira - em determinado momento também reconhecida por este autor.

Essa face da acumulação desenvolvida em torno do complexo cafeeiro é reforçada com a política de valorização do café. Diante das crises deste produto e da constante ampliação de sua produção os produtores e o governo de São Paulo, com apoio de Minas e Espírito Santo, adotam a política de valorização, o Acordo de Taubaté (fevereiro de 1906), onde se buscava manter os preços do café em níveis elevados (com a compra do excedente pelo governo federal); estabilizar o câmbio, não o deixando valorizar-se; não permitir a exportação de café de baixa qualidade e desencorajar novas plantações. Isso seria possível por meio de empréstimos externos e por um imposto sobre a plantação de novos cafezais e sobre a exportação (SILVA, 1986; GORENDER, 1985). Como se vê, objetivava-se manter a alta lucratividade através de uma ação efetiva do Estado garantindo preços altos, o que representava uma fragilização futura na medida em que preços elevados estimulavam a produção em outros países, minando a condição de quase monopólio do Brasil.

Através da política de valorização do café o governo chamou para si a responsabilidade em manter elevada a rentabilidade deste produto.[70] Inicialmente bancada

[70] Esta política de valorização, mesmo que adotando um ou outro elemento diferente, se manteve em outros momentos. Entre 1929 e 1933 os preços do café caíram 60%, levando o Conselho Nacional do Café a destruir

principalmente pelo estado de São Paulo, sem participação da União, a política de valorização acabou nas mãos do Estado brasileiro.

> O governo central terminou chamando para si a "valorização" para não perder todo o controle sobre a política econômica nacional. A grande burguesia cafeeira mostrava assim ao governo central e ao conjunto das classes dirigentes, a sua rigidez quando se tratava de seus interesses fundamentais. [...] A partir de então o desenvolvimento capitalista, assegurado pela "valorização" é acompanhado por uma participação mais direta do capital estrangeiro. A partir da "valorização", a realização da mais-valia torna-se praticamente impossível sem o financiamento dos bancos estrangeiros (SILVA, 1986, p. 61-62).

Quando a economia gomífera amazônica entrou em crise os setores ligados a esta produção regional reclamaram medidas idênticas de apoio por parte do governo federal (SANTOS, 1980). Não só não conseguiram como tiveram que aprender amargamente que seu peso político junto ao governo central era muito reduzido se comparado aos produtores do Sudeste para exigir tratamento igual. Além disso, e talvez determinante, o café estava em condições bem distantes da borracha. Enquanto ele dispunha de 75% da produção mundial, a borracha, já em plena crise e segundo os dados que já apresentamos, perdia não somente a condição de monopólio internacional, como via o Sudeste Asiático ultrapassar em muito e em ritmo crescente a produção amazônica. Nestes termos, uma política interna de proteção de preços teria pouco efeito no mercado mundial e era ali que a produção amazônica deveria se realizar. A elevação dos preços regionais acabaria por acelerar ainda mais a perda de mercado pela Amazônia.

O que se percebe é que a burguesia regional amazônica, sustentada na borracha e diretamente atrelada a capitais externos (para onde migrava grande parte da renda aqui produzida), não foi além do esquema básico do aviamento-comercialização. Nestes moldes não poderia e não cumpriu um papel de maior destaque. Diferente é o que ocorre no Sudeste, São Paulo principalmente, onde o capital industrial se nutre do capital cafeeiro nos momentos de crise, mas também e significativamente no auge da produção do café.

A economia cafeeira capitalista criou as condições básicas ao nascimento do capital industrial na medida em que gerou uma massa de capital monetário que se transformou em capital produtivo industrial. Mais: transformou a força de trabalho em mercadoria, criou capacidade para importar e estimulou o estabelecimento de um mercado interno significativo.[71] O capital cafeeiro trouxe a sua própria negação.

> O período que se estende de 1888 a 1933, marca, portanto, o momento de nascimento e consolidação do capital industrial. Mais que isto, o intenso desenvolvimento do capital cafeeiro gestou as condições de sua negação, ao engendrar os pré-requisitos fundamentais para que a economia brasileira pudesse responder criativamente à "crise de 29" (MELLO, 1998, p. 109).

Nos momentos de auge do café havia uma acumulação financeira neste complexo produtivo superior às possibilidades de acumulação produtiva, possibilitando a migração para outros empreendimentos. Partindo dos elementos expostos e do questionamento à

14,4 milhões de sacas do produto entre maio de 1931 e fevereiro de 1933, além do governo conduzir uma desvalorização cambial (SILVA, 1986; GORENDER, 1985).

[71] O assalariamento no Sudeste foi fundamental para ampliação do mercado consumidor interno, sem o qual a industrialização regrediria. Não foi esse o caminho percorrido pela Amazônia sob o aviamento.

periodização cepalina Mello (1998) conclui que a burguesia cafeeira foi a matriz social da burguesia industrial já que era a única classe com capacidade de acumulação de capital suficiente e necessária ao surgimento da grande indústria no Brasil.

Criticando Cano, e porque não dizer Mello e Silva também, Gorender (1985) afirma que a correlação entre indústria e café não pode ser tomada como simétrica. Nas duas últimas décadas do século XIX os excedentes líquidos da cafeicultura foram investidos nesta própria atividade. Só no início do século seguinte esta situação mudaria. Ademais, segundo este autor, o número de cafeicultores que se tornaram industriais teria sido pequeno.

Apesar das críticas de Gorender, uma análise das relações entre café e indústria não dará resultados satisfatórios se as tomarmos separadamente, como oposição. Elas são partes fundamentais e entrelaçadas de um mesmo processo, a acumulação capitalista brasileira. Mas este desenvolvimento ao mesmo tempo em que se processa como unidade ocorre sob contradições:

> As relações entre comércio exterior e economia cafeeira, de um lado, e indústria nascente, de outro, implicam, ao mesmo tempo, unidade e contradição. A unidade está no fato de que o desenvolvimento capitalista baseado na expansão cafeeira provoca o nascimento de um certo desenvolvimento da indústria; a contradição, nos limites impostos ao desenvolvimento da indústria pela própria posição dominante da economia cafeeira na acumulação de capital (SILVA, 1986, p. 97).

O processo de industrialização ocorre em paralelo e associado à concentração econômico-industrial em São Paulo. Este estado passa a consolidar sua posição de centro dinâmico da economia nacional. As inversões são maiores aqui, possibilitando modernização industrial e melhores condições de concorrência se comparado às demais regiões do país, que apresentam fraco desempenho.[72] Isso possibilita com que em alguns momentos em que as exportações de café caem se consiga mais que compensá-las com a ampliação das vendas para dentro do país, seja com produtos agrícolas ou, agora, com produtos manufaturados. “O aumento do grau de integração, de modernização e da maior diversificação da produção, levado a efeito, principalmente pelas empresas do sul do país, deram-lhe, portanto, melhores condições para enfrentar a concorrência interregional” (CANO, 1983, p. 181).

Enquanto São Paulo via o surgimento e consolidação do capital industrial nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX (auge do café), a Amazônia limitava-se a reproduzir as relações ligadas à produção gomífera de onde o capital comercial e os setores dominantes locais se satisfaziam com os lucros cuja origem estava na extração do trabalho excedente do seringueiro, mas a realização assegurava-se no circuito da circulação-comercialização.

A região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) contava com uma produção industrial não desprezível, mas significativamente vinculada à produção agrícola (beneficiamento da erva-mate, por exemplo). Tanto a estrutura fundiária, exceto a da pecuária, quanto a estrutura industrial caracterizaram-se pelo pequeno e médio estabelecimento, isso dificultaria a competição com a indústria paulista em rápido processo de modernização. Em 1907 o Sul participava com 19,9% da produção industrial nacional e em 1939 cai para 13,8% (CANO, 1983).

[72] Cano (1983) chama atenção para a contenção dos salários no desenvolvimento industrial paulista, para o qual teria contribuído a utilização de grande volume trabalho feminino e, inclusive, infantil. Gorender (1985) afirma que a idade mínima para o trabalho fabril era de cinco anos e que numa das fábricas de Matarazzo encontrou-se máquinas de tamanho adequado às crianças.

Uma região que teve uma presença marcante na Amazônia em determinados momentos é o Nordeste.[73] Depois de presenciar momentos de auge econômico durante o período colonial, os estados nordestinos, mesmo contando com certa recuperação do montante exportado, sofrem com a queda dos preços dos seus produtos básicos, açúcar e algodão durante o século XIX. Em princípios do século XVII a tonelada do açúcar era vendida por 120 libras, no início do século XX esse valor caíra para apenas 9 libras. Com o algodão este movimento se repete, sendo que, diante da elevação da produção mundial (dos EUA em particular), este produto passa a se assentar na expansão do mercado interno. Aqui surge um novo problema: São Paulo desenvolve e expande sua produção, inclusive mais eficiente tecnicamente, tornando a produção nordestina marginal no mercado brasileiro. Após a crise de 1929, com a reestruturação da agricultura paulista, este estado, para o lamento nordestino, passa a ser o maior produtor nacional de açúcar e algodão (CANO, 1983).

A indústria têxtil nordestina também vai ficando para trás se comparada a São Paulo. Sustentado em Stein (1967), Cano atribui isso a dois elementos: primeiro esta indústria instalou-se cedo, implicando num atraso técnico em relação a outras indústrias que se instalariam posteriormente; segundo, a demanda regional nordestina condicionou uma estrutura ofertante de tecidos grosseiros e baratos, além de pouco produtiva.

A pecuária também é uma atividade válida de registro e, junto ao açúcar, ajuda a explicar a consolidação do latifúndio - onde parcela significativa da população é integrada como "morador de condição", sendo obrigada a prestar serviços, pagos ou não. Aqui também não houve um grande processo de modernização, apesar do grande volume produzido.[74]

Desse panorama geral da economia do Nordeste, Cano conclui que deste complexo econômico pouco deveríamos esperar quanto à diversificação e ampliação da acumulação de capital na indústria. "Com a estrutura da propriedade extremamente concentrada, débeis relações capitalistas de produção, com seus principais produtos (açúcar e algodão) marginalizados no mercado internacional e, portanto, dependentes agora do mercado interno, porém com preços reduzidos, não poderia o Nordeste ter melhor sorte do que teve" (CANO, 1983-a, p. 246).

Não existe um único caminho na transição/desenvolvimento capitalista. Isso fica evidente nos movimentos diversos percorridos pela economia do Sudeste e pela Amazônia e Nordeste. Caminhos diversos conduziram a resultados bem diferentes. Por outro lado, até o início do século XX a industrialização retardatária brasileira e as dimensões continentais do país explicavam a existência de economias regionais, assim como indústrias menos concentradas espacialmente. Com a industrialização isso deveria mudar.

> Um novo elemento deve aqui ser introduzido: à medida que esse mercado [São Paulo] atinja a condição de maior centro dinâmico do país, a própria expansão da indústria ampliará seu excedente de maneira tal que, para que possa transformá-lo em efetivo aumento da capacidade produtiva, passará a "reclamar" pela expansão do mercado. Dado que esse mercado é limitado pela atividade predominante – a cafeeira – fica claro que a contradição só pode ser resolvida por um processo de conquista de "mercados exteriores". Tais mercados estavam, obviamente, representados pelas demais regiões e sua conquista seria acelerada à medida em que o processo de formação do mercado nacional pudesse ser implementado por melhores meios de comunicação e transporte (CANO, 1983, p. 217-18).

[73] Segundo Furtado (1991, p. 131) pelo menos meio milhão de pessoas, majoritariamente nordestinos, entraram na Amazônia, entre os anos da década de 1870 e os da primeira década do século XX.
[74] Para outras informações e evolução da economia nordestina veja Furtado (2004).

Daí a necessidade de integração do mercado nacional e o movimento de estabelecimento de certa divisão do trabalho onde São Paulo, principalmente, oferta produtos industrializados e o restante do país matérias-primas e alimentos. Desde os anos 1930 as demais regiões presenciam uma expansão industrial de forma condicionada. Mais uma vez o Estado é ativo procurando eliminar impostos interestaduais (limitadores do comércio), construindo rodovias e tornando problemas regionais em questão nacional. Cano (1983-a) constata que a integração do mercado nacional significa, entre outros, levar a disputa intercapitalista interregional às indústrias regionais até então protegidas. É evidente que o maior acúmulo de capital e tecnologia colocava a indústria paulista em condições de subordinar as demais indústrias, produzindo, inclusive, destruição, como foi o caso da indústria têxtil nordestina. A esse processo Cano parece dar pouca importância, não creditando a estagnação em outras regiões à expansão paulista.

Era possível romper esta relação e impulsionar as forças endógenas regionais? Uma resposta categórica é difícil, ainda mais quando verificamos as especificidades da industrialização tardia brasileira e a fragilidade dos capitais regionais, como é o caso do capital extrativo amazônico, mas qualquer possibilidade de resposta positiva à questão deveria envolver uma ação efetiva do Estado. Na realidade, a constituição do capital industrial no Brasil ocorre sob uma relativa fragilidade, não possibilitando o estabelecimento de diversos capitais regionais significativamente fortalecidos. As bases técnicas e financeiras da formação industrial brasileira não sustentaram uma industrialização generalizada no território brasileiro. Neste caso o capital em melhores condições tendeu a se destacar em relação aos demais e a se beneficiar deste processo. A atração e a concentração de recursos pelo governo federal também acabaram por fortalecer este movimento no centro dinâmico.

Lamentavelmente, apesar de rica e reconhecer elementos da ação estatal, a interpretação de Cano (1983a) minimiza a ação do governo federal no desenvolvimento industrial em São Paulo em detrimento de outras regiões. Parece que se desenvolve por pura obra de sua produção somente. Como não ver esta presença no Acordo de Taubaté, por exemplo, fundamental para a manutenção da rentabilidade do complexo cafeeiro que, como vimos, guarda estreita relação com a industrialização?[75]

É claro que a economia paulista conseguiu acumular capital e atrair investimentos e se diversificar, não há como negar isso. A produção industrial paulista era de 16% do equivalente nacional em 1907, em 1939 sobe para 39%. No total de suas indústrias, entre 1919 e 1970, a indústria de bens intermediários salta de 23% para 34% e a de bens duráveis e de capital de 3% para 29% da produção industrial paulista (CANO, 1983a). A questão é que mesmo reconhecendo esse processo, e até por isso, não podemos minimizar os problemas causados na periferia (como foi o caso da Amazônia) pela concentração de recursos públicos no Sudeste e da industrialização em São Paulo. Para negar um estagnacionismo nas outras regiões produzido por São Paulo, Cano (1983-a) fala de um aumento da produção e venda das demais – inclusive para o estado paulista. A concentração industrial em São Paulo não nega um aumento da produção (industrial ou agropecuária) de outras regiões, a divisão do trabalho nacional abria esta possibilidade. A questão é sob quais condições?

2.2. Industrialização Restringida

A Primeira Guerra Mundial deu mais um impulso à acumulação de capital industrial em São Paulo, na medida em que os problemas de abastecimento nacional estimularam a

[75] Evidentemente não reduzimos tudo à ação do Estado, se assim o fizéssemos teríamos que explicar o porquê de o Rio de Janeiro, capital do país, perder espaço frente a São Paulo.

produção interna. A capacidade produtiva paulista cresceu mais que a sua demanda específica, o que já vinha ocorrendo anteriormente. Desde então a industrialização através da substituição de importações marcou a economia nacional. Na década de 1920, enquanto a Amazônia constatou a irreversibilidade da crise da borracha, São Paulo preparou o terreno para a indústria paulista consolidar seu papel hegemônico no país, ocorrendo, inclusive, a instalação de uma incipiente, ainda que frágil e insuficiente, indústria produtora de bens de produção. A pequena indústria do aço se fortaleceu ao mesmo tempo em que se estabelece uma indústria do cimento e ocorreu a modernização da indústria produtora dos bens de consumo assalariado, mas até 1930 a expansão industrial paulista esteve claramente sustentada na produção de bens de consumo não duráveis (MELLO, 1998; CANO, 1983).

Apesar de já ocorrer uma produção dirigida pelo capital havia muita dificuldade em estabelecer indústrias mais complexas. Cano enumera duas contradições presentes na Primeira Guerra Mundial e nos anos 1920. A restrição às importações, por um lado, limitava o acesso aos bens de capital, restringindo a expansão industrial. Por outro lado, quando ocorria, a grande ampliação das importações se constituía numa barreira à instalação da indústria produtora destes bens.

Questionando as teses centrais e, como vimos, a periodização da Cepal, Mello (1998) constatou que em 1933 se iniciou um novo padrão de acumulação, endógeno, onde a dinâmica da acumulação sustentou-se na expansão industrial, reproduzindo força de trabalho e parcela crescente do capital constante da indústria. Porém, esta industrialização não é suficiente para o estabelecimento de imediato do núcleo fundamental da indústria produtora de bens de produção. Por isso, esta é uma industrialização restringida e localizada principalmente na indústria produtora de bens de consumo. Tanto a fragilidade do capital presente (financiamento) como a necessidade de plantas mínimas de dimensões consideráveis e a não disponibilidade (pelo menos facilmente) da tecnologia (protegida pelos países industrializados), aliada aos riscos de investimento em uma economia como a brasileira, marcaram esta economia já desde o início da industrialização até os anos 1940 pelo menos.

Outro elemento pode ser associado aos que já enumeramos: ao capital industrial havia oportunidades de investimento com baixo risco, o que se traduzia na expansão da indústria existente e na promoção da diferenciação limitada de bens de produção e consumo, constituindo certa indústria de bens duráveis ‘leves’. Mello lembra ainda que este capital poderia assumir feições de capital mercantil e caminhar no ramo imobiliário urbano e na comercialização de produtos agrícolas.

A expansão industrial desde a sua origem contou com políticas protecionistas do Estado, ainda mais quando a economia encontrava dificuldades. Isso, até mais que elemento de estímulo, era uma condição de sobrevivência para a indústria em nascimento e frágil. O Estado brasileiro, então, desempenhou um papel ativo na industrialização, seja quando restringida ou, principalmente, quando pesada. Ele não apenas planejou como regulou e interveio nos mercados, tornando-se produtor e empresário. Para Luciano Martins (1985) este Estado emergente a partir da Revolução de 1930 e consolidado na industrialização “é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: manter as condições sociais externas necessárias à produção capitalista), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção para organizar a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo promotor e ator da industrialização” (MARTINS, 1985, p. 33).

Draibe (1985) afirma que ele não apenas controlou os rumos da economia, mas, também, regulou relações sociais, debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos e, ademais, manifestou-se como executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo. Para esta autora a Revolução de 30 marcou a abertura da fase fundamental da formação do Estado

brasileiro, de onde se presencia tanto uma quebra de autonomias estaduais sustentáculos de pólos oligárquicos, quanto uma centralização do poder.

Apesar desta centralização de que fala Draibe é preciso ver que não se processou uma ruptura completa com os "pólos oligárquicos". Vejamos. O Estado Novo (1937) representou a consolidação da burguesia no poder, mas em associação aos latifundiários e velhos grupos comerciais e, ainda, buscando um esquema particular de relações com o proletariado. Este último receberia concessões (legislação trabalhista, por exemplo), mas deveria se subordinar ao governo de modo corporativista. Igualmente pensa Oliveira (1988) que afirma que na revolução burguesa brasileira a substituição dos proprietários rurais no poder pela burguesia industrial (a qual buscava sustentação nos trabalhadores) não exigiu uma ruptura total do sistema, se conformando um pacto estrutural entre as classes que sequer exclui totalmente os proprietários rurais da estrutura de poder ou dos ganhos do desenvolvimento capitalista, possibilitando inclusive a reprodução de relações não-capitalistas na agricultura.

Há uma complementaridade entre a burguesia industrial e a burguesia agroexportadora[76] expressa de diversas formas. Geração de excedentes e divisas cambiais pelo setor agroexportador e drenados para a indústria (via setor bancário, por exemplo). Outra forma era quando a renda do setor agroexportador caía e a indústria o abastecia com os bens de consumo de que não estava conseguindo importar. Porém, esta complementaridade não está isenta de contradições e, como veremos, em alguns momentos esteve fortemente abalada, pois com a industrialização a burguesia industrial tendeu à autonomia e ao choque com a oligarquia. Para Marini (2000) e Oliveira (1988) estas contradições podem ser encontradas nos governos, e nas suas crises, de Vargas (1951-1954), Quadros (1961) e no período presidencialista de Goulart (1963-1964).

Feita a observação sobre as vinculações entre burguesia industrial e burguesia agropecuária, retomemos à análise da centralização, burocratização e modernização estatal. A partir de 1930, mesmo federativo na forma, este Estado caracteriza-se por uma subordinação dos núcleos de poder regionais ao centro decisório, de modo que o executivo federal passa a definir e controlar as políticas econômicas e sociais e os mecanismos de execução e repressão. Assim,

> O novo Estado que emergiu em 1930 não resultou, portanto, de mera centralização de dispositivos organizacionais e institucionais preexistentes. Fez-se, sem dúvida, sob fortes impulsos de burocratização e racionalização, consubstanciados na modernização de aparelhos controlados nos cumes do Executivo federal. [...] A constituição de uma nova armadura e o estabelecimento de uma presença inédita do Estado na economia caracterizarão o novo período (DRAIBE, 1985, p. 62 e 79).

Para isso não apenas os velhos órgãos ganharam novas funções e instrumentos, como novos órgãos e instrumentos foram criados. Para Fiori (1992), nos anos 1930 se construiu o arcabouço institucional básico do Estado desenvolvimentista brasileiro, fundamental para o processo que veio depois, qual seja, a modernização industrial. Mas a modernização da máquina estatal foi parcial na medida em não abrangeu o todo e a nova burocracia teve que conviver com a permanência do velho funcionalismo e suas redes tradicionais de reprodução.

---

[76] Marini (2000) parte desta complementaridade para criticar as interpretações de um dualismo estrutural da economia brasileira que colocava em campos opostos e excludentes os dois setores. A crítica ao mesmo tempo em que se estende à Cepal, também é válida ao PCB e àqueles que creditavam um papel revolucionário à burguesia brasileira. Para Marini o Estado Novo, além da consolidação da burguesia no poder em aliança com a oligarquia, representou a renúncia da mesma a qualquer papel revolucionário. Havia contradições entre indústria e proprietários rurais? Sim, mas, segundo Oliveira (1988), isso não pode nos levar a tentar justificar uma oposição formal entre setor atrasado e setor moderno.

O Estado há muito já cumpria um papel importante na acumulação de capital privado no país – vide o caso do café. No momento da industrialização restringida recorreu-se novamente ao Estado para manter esta atitude, assim como aprofundá-la, o que ocorreu intensamente nos anos 1950. Cabia, então, ao Estado estabelecer a proteção contra a importação estrangeira, manter frágil o poder de barganha e de organização dos trabalhadores, além de bancar os investimentos em infraestrutura básica à reprodução do capital industrial em expansão. Em resumo, diante da fragilidade do capital privado, o Estado deveria desenvolver um esquema de efetivo apoio a acumulação burguesa.

Assim, o Estado conforma, ao mesmo tempo em que é parte, um projeto para o futuro, para além dos interesses estreitos e imediatos dos setores dominantes, inclusive da burguesia industrial em expansão. Colocar a questão nestes termos implica reconhecer certa autonomia do mesmo (como o faz Poulantzas), o que, por outro lado, não significa negar uma determinação estrutural. Na realidade o Estado tem uma parcela de autonomia e outra de determinação estrutural (Estado de classe).

No que toca à autonomia há quem a potencialize. Para Weffort (1968) no Brasil nenhum dos grupos dominantes (oligárquicos e urbano-industriais) conseguiu estabelecer sua hegemonia, dotando, então, o Estado de uma especial autonomia, exercendo função arbitral entre os interesses em disputa e constituindo uma solução de compromisso e equilíbrio – este seria o Estado de compromisso. A autonomia, por outro lado, constitui-se sobre um conjunto diverso de interesses dominantes e sobre a necessidade de apresentar oportunidades de inserção econômico-social aos setores populares importantes. Aqui se define o sentido da política de industrialização.

Buscar autonomia e equilíbrio era um dos objetivos de quem dirigia o Estado, mas até onde se poderia chegar neste sentido? Até onde se pode falar de autonomia e equilíbrio? O período em questão, primeira metade do século XX, foi marcado pelos choques de interesses, pela instabilidade de coalizões políticas, o que se refletia com grande força no Estado. Isso fez Draibe afirmar que

> a noção de Estado de compromisso não permite a compreensão da especificidade da organização e expressão política dos interesses, na ausência de sólidas vinculações sociais nacionalmente estruturadas e na impossibilidade de conformação de alianças estáveis, dirigidas politicamente por qualquer fração burguesa, isto é, naquelas condições de ausência de hegemonia que o próprio conceito quis demarcar (DRAIBE, 1985, p. 24).

Outras interpretações sobre o Estado no Brasil caminham no sentido de uma modernização conservadora. Luciano Martins vê a burocracia dotada de autonomia e poder decisório, de modo que os burocratas aparecem como promotores do desenvolvimento. Apesar de reconhecer a importância das contribuições de Martins, Draibe acredita que esta interpretação "corre o risco de transformar a moderna burocracia econômica, que emergiu pós-30, em ator isolado, senão único, do processo de industrialização. No limite, tal abordagem conduz a uma dissociação entre ordem política e econômica" (DRAIBE 1985, p. 25).

A heterogeneidade das classes sociais[77] e a fragilidade da hegemonia burguesa em formação estabeleciam certa autonomia do Estado que não pode ser negligenciada. Esta autonomia, ao mesmo tempo em que se alimentava de uma hegemonia em constituição, era

[77] Falar em heterogeneidade das classes nos leva a fazer uma observação recorrendo a Draibe mais uma vez. "As forças sociais eram heterogêneas, mas não eram socialmente indeterminadas. [...] São as condições concretas da luta política que determinarão as instáveis 'correlações de força' entre interesses fragmentados, heterogêneos, mas compondo, em cada momento, espaço politicamente determinado" (DRAIBE, 1985, p. 42).

limitada pela instabilidade presente na luta política. Ademais, a estruturação do Estado capitalista brasileiro, sob a industrialização, reproduzia a dominação burguesa. Por outro lado, ao falarmos e constatarmos a industrialização acabamos reconhecendo que, apesar da instabilidade, este período/movimento tem um sentido: o da constituição das modernas forças produtivas e relações sociais capitalistas, o que significa que se está construindo não qualquer hegemonia, mas determinada hegemonia burguesa, à qual o Estado, ao mesmo tempo em que ajuda a produzir, também é reflexo. A hierarquia das questões econômico-sociais adotada pela ação estatal reflete este processo.

Ao hierarquizar interesses e conduzir uma via de desenvolvimento o Estado, para Draibe, passa a ser dirigente, colocando, para além dos interesses dominantes presentes, um projeto de transformação capitalista da economia e da sociedade. É claro que estrategicamente enquanto projeto para o futuro, pode até haver choque com um ou outro setor da classe dominante, mas não enquanto projeto de sociedade, no caso burguesa. Isto em alguns momentos pode parecer secundarizado em Draibe, atitude que não podemos reproduzir na medida em que a sociedade ainda é marcada pela contradição capital-trabalho e o Estado é, antes de tudo, o Estado da classe dominante contra o trabalho.

Atuando como direção o Estado acaba por alterar a correlação de forças, o que, segundo Draibe, evidencia-se na sua ampliação como aparelho de regulação e intervenção na economia e na sociedade, apresentando soluções à industrialização, corroendo, com isso, as bases do apoio mercantil e reforçando a diferenciação e poder da burguesia industrial e do proletariado. Como a industrialização e a articulação de interesses passam pelo Estado, apesar de não se restringirem a ele, a construção da direção política do desenvolvimento capitalista brasileiro também ocorre por dentro das estruturas do Estado brasileiro.

A montagem do aparelho econômico estatal corporifica nas estruturas do Estado as relações sociais capitalistas. Seus órgãos partem da existência dos diversos setores da economia (indústrias, agricultura, etc.). Estes setores e suas relações sociais tornam-se objetos legais da ação estatal. Seus interesses passam a ser interesses de “todos” conduzidos pelo Estado, mas os interesses ao mesmo tempo em que são de “todos” legitimam e garante a subordinação dos trabalhadores às classes dominantes. Deste modo, relações, conflitos e contradições entre os interesses econômicos imediatos passam a ser institucionalizados na máquina do Estado (DRAIBE, 1985). Isso tanto quando falamos da relação entre as classes (veja a definição do salário-mínimo e a criação de um órgão para regular diretamente o trabalho, o Ministério do Trabalho) quanto dos conflitos interburgueses (órgão e instituições do crédito, comércio, produção, etc.). Particularmente quanto ao trabalho verifica-se o reconhecimento por parte do Estado dos interesses dos trabalhadores, mas de forma subordinada e controlada.

É possível concluir que a materialização dos conflitos e interesses de classe ocorreu permeada pelo peso político-econômico de cada setor. Por isso a burguesia industrial do Sudeste, grosso modo, conseguiu boa representação. Por isso setores chaves da agricultura também o fizeram. Porém, tanto a indústria amazônica quanto a burguesia da borracha regional, pelas condições expostas, pouco se fizeram representar/materializar na máquina estatal nacional.

Na Amazônia não se constituiu uma burguesia industrial significativa, o setor dominante local sustentou-se no latifúndio e no comércio, em muitos casos estreitamente vinculados. Assim, não houve uma grande disputa entre um setor representante do latifúndio-comércio e outro da indústria – fundamentalmente pela fraqueza do segundo. Os grandes confrontos ocorreram dentro do primeiro bloco e em torno do controle do governo. Foi o que fez com que a composição do bloco dirigente local estivesse em constante mutação. Por exemplo: um setor que apoiava o governo contra um adversário tal logo em seguida se aliava a este (até então adversário) para lutar contra o setor hegemônico no governo.

A partir da conformação do Estado brasileiro, edificando o aparelho econômico de intervenção e regulação, Draibe identifica um processo de estatização das relações econômicas de classe. As estruturas estatais passaram a constituir formas cristalizadas de relações e conflitos sociais: a relação capital-trabalho ou a relação capital financeiro-capital agrário, por exemplo, não se resolveram apenas na fábrica ou somente no mercado, mas também nas estruturas do Estado. Houve politização e interdependência da ação estatal, acentuando o conflito nas estruturas deste Estado.

Como se vê, a coordenação administrativa do Estado não foi capaz, por si somente, de suprimir burocraticamente os conflitos dentro ou entre os órgãos, pois havia interesses diversos em jogo refletindo distintos setores sociais. Interesses que se expressavam inclusive na hora de filtrar os interesses particulares que se tornavam "interesses do Estado". Isto demonstra que este aparelho econômico estatal foi determinado socialmente, mas não é monolítico e sem conflitos. Tampouco ele, e sua ação, foram um mero e simples desdobramento e impulso da acumulação capitalista. Há toda uma complexidade na definição da ação estatal.

No processo e período em estudo observa-se a centralização e expansão da máquina burocrático-administrativa do Estado, o que faz com que a sua burocracia ganhe evidência. Para Draibe a força dos técnicos, que atuam como força entre as demais forças em disputa, decorre da

> incapacidade dos interesses econômicos se imporem antes e previamente ao nível das forças reguladoras do mercado. Trazidos para dentro do Estado, esta incapacidade se renova; os distintos interesses se defrontam em cada uma das arenas, e as alianças que se estabelecem em cada órgão são efêmeras, pois construídas em torno de projetos ou medidas isoladas. Este é o espaço de atuação mais independente e politizado da burocracia. Dada a interpenetração das políticas e seu grau de complexidade, o conhecimento especializado e, principalmente, o domínio pelo técnico sobre o conteúdo das decisões e das suas repercussões, capacitam-no a operar como pivô nos sistemas de forças e nas alianças entre os grupos de interesses e nas articulações interburocráticas em torno de alvos comuns (DRAIBE 1985, p. 53).

Eram estas as bases do "poder" e "autonomia" do pessoal técnico do Estado que Draibe extrapola para a presidência, o que faz com certo risco de exagero: "a Presidência, cuja ação 'autônoma' e dirigente se funda num equilíbrio político instável, é que estabelece a unidade da política econômica – o plano de desenvolvimento, ou, em outros termos, uma dada articulação de interesses objetivos em torno das questões colocadas pela industrialização" (DRAIBE, 1985, p. 53).

Apesar da importância assumida pela Presidência e pela burocracia, neste estágio da industrialização a tecnocracia era incapaz por si apenas e no espaço do aparelho econômico de estabelecer a unidade da política econômica e social e, portanto, de exercer um papel centralmente dirigente como promotora do desenvolvimento. Isso era assim porque esta ação do Estado, via burocracia, e o espaço para esta ação eram determinados pelo campo da luta de classes e dentro da classe dominante. É justamente por isso mesmo que apesar de reconhecermos, como faz Draibe, que a burocracia ganha destaque, lembramos o fato de que a mesma, apesar de sua localização privilegiada, não se constituía uma classe social, menos ainda dominante, o que limitava seu poder de decisão.

Durante o primeiro governo Vargas (dos anos 1930 até 1945) há um forte, mas contraditório, movimento no sentido de constituir a máquina estatal brasileira que desse conta

dos desafios postos a industrialização. Coube ao Departamento Administrativo do Serviço Público o objetivo da ação industrializante, lançando em 1939 o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Em 1943, junto com a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, lançou o Plano de Obras e Equipamentos. Ainda durante este governo foi conformado o Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1942 instalou-se a Comissão de Mobilização Econômica e em 1944 o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Foram todas tentativas, com mais ou menos efetividade, mas em grande medida frustradas de estabelecimento "do" órgão de planificação e coordenação geral do desenvolvimento e industrialização nacional (CODATO, 1997; DRAIBE, 1985; IANNI, 1991).

Este governo foi fortemente autoritário, mas necessitava de forças de sustentação, que nem sempre estavam coesas. O equilíbrio instável destas forças era uma limitação ao projeto industrializante varguista. Setores exportadores defendiam políticas liberais. Estas contradições se apresentavam inclusive dentro da máquina burocrática estatal. O ministro da Fazenda, Souza Costa, era banqueiro com incondicional defesa do liberalismo. Mesmo a fração industrializante não era monolítica e apresentava diferenças internas. A burguesia industrial, por exemplo, defendia uma intervenção moderada já que não queria ver ameaçado o seu futuro (DRAIBE, 1985; MARINI, 2000).

Não apenas o governo não conseguiu estabelecer, na medida desejada, um forte instrumento de coordenação da industrialização como se viu frustrado nas suas tentativas de alargar suficientemente suas bases financeiras ao projeto industrializante, o que gerava uma grande contradição já que o aparelho estatal se apresentava em constante expansão. Frente a isso, o governo recorreu a empréstimos externos e ao estabelecimento de empresas públicas para superar as limitações à industrialização, que sequer se limitava à questão fiscal. Por estes obstáculos encontrados havia uma intervenção limitada do Estado na Economia, mais isso não impediu a expansão da presença da máquina estatal fosse significativa: estavam sob um relativo controle do Estado a moeda e o crédito, "o comércio exterior, a gestão da força de trabalho e os salários, além de uma estrutura tributária em transformação, o que conferia ao Estado a possibilidade de afetar todos os preços fundamentais da economia" (DRAIBE, 1985, p. 131).

No governo Dutra (1946-50), sob uma nova correlação de forças, mas ainda instável, os instrumentos econômicos e de intervenção estatal, salvo exceções, permaneceram os mesmos, porém com outra dinâmica de funcionamento. O projeto industrializante foi desacelerado, assim como a centralização e coordenação do Estado sobre a economia. A própria burocracia econômica estatal presenciou uma redução de sua efetiva capacidade ação. Os órgãos antes encarregados desta tarefa ou foram reestruturados ou extintos. Isso não significou nem uma reversão pura e completamente liberal (o país e o Estado haviam atingido um estágio que emperrava esta possibilidade) nem que o aparelho econômico estatal ficou inerte, houve até certa expansão do mesmo, mas, tal qual no governo anterior, isso não foi acompanhado de uma ampliação das bases financeiras de sustentação do Estado.

O principal conjunto de políticas de desenvolvimento concentrou no Plano Salte, que tinha objetivos bem mais modestos que os do governo Vargas, buscando atender, e se limitando a isso, as carências mais dramáticas da infra-estrutura econômica do país, principalmente transporte e energia – para alguns analistas este plano foi muito mais um exercício de racionalização do processo orçamentário (IANNI, 1991; LAFER, 2002).

O segundo governo Vargas, iniciado em 1951, ao mesmo tempo em que retoma o esforço industrializante, constrói um novo projeto ao capitalismo brasileiro, na medida em que foi mais profundo, abrangente, integrado e ambicioso que aquele conduzido nos anos 1930, projetando investimentos em bens de produção e acelerando muito mais a expansão e centralização do aparelho estatal. Mesmo sem um plano formalmente apresentado definiu-se,

simultaneamente, "um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando a industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e, finalmente, uma concepção de 'integração' das massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem-estar social" (DRAIBE, 1985, p. 182).

O financiamento aos projetos de desenvolvimento/industrialização viria de fontes internas (criação de tributos sobre a renda, captação via depósitos compulsórios, etc.) e fontes externas via financiamento público junto ao BIRD e ao Eximbank[78]. Como o financiamento ocorreria principalmente via empréstimo público, o papel da empresa estrangeira ficava secundarizado, em parte porque não se acreditava que ela faria os investimentos requeridos. Deste modo, já que o capital privado nacional ainda apresentava grandes fragilidades coube à empresa pública o papel de destaque no projeto desenvolvimentista varguista, que ao tomar a frente dos investimentos estimularia e fortaleceria o investimento privado nacional. Isso não negava o capital privado, ao contrário, sempre que fosse necessário e possível deveria ocorrer a associação com o mesmo.

A máquina burocrática do Estado deveria refletir o novo momento e os novos objetivos. Alguns órgãos foram reforçados e outros criados. O BNDE foi fundado em 1952 cumprindo papel institucional de destaque no financiamento. Também foram criadas estatais e agências nacionais para elaborar políticas para setores chaves. Assim, são formadas as comissões interministeriais responsáveis por elaborar e conduzir eficientemente as políticas desenvolvimentistas que o Estado julgava ser sua responsabilidade. Podemos citar, como exemplo a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), a Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA), a Comissão de coordenação e Desenvolvimento dos Transportes e Comissão Nacional do Bem-Estar (CNBE). Essas comissões seriam acompanhadas de outras instituições, como foi o caso do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), a carteira de colonização do Banco do Brasil, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, entre outros, responsáveis junto à CNPA pela política agrária e agrícola. As classes patronais em grande medida compunham as comissões, demonstrando uma articulação direta entre burocracia estatal e burguesia nos projetos em questão, interpenetrando os objetivos públicos com os interesses privados (DRAIBE, 1985; IANNI, 1991).

Apesar de mais gerais e mais ambiciosas as novas instituições encontraram muita dificuldade em superar as limitações impostas ao projeto industrializante. O governo nem criou "o" órgão geral responsável por coordenar este conjunto de instituições, nem conseguiu fazer uma reforma administrativa que "modernizasse" sua máquina burocrática nos moldes que ele mesmo requeria. Ao não conseguir ter uma coordenação geral, apesar de um governo centralizador, presenciou-se o afloramento dos conflitos intraburocráticos, fossem eles de grandes proporções e temas nacionais até questões de menor magnitude, o que limitou ainda mais o ritmo do processo de industrialização varguista, já debilitado pelas frágeis bases fiscais e financeiras diante da magnitude do que se queria (LAFER, 2002; DRAIBE, 1985).

Como a máquina estatal reflete em grande medida a sociedade e os conflitos presentes entre as classes e dentro da classe dominante, podemos concluir que o projeto industrializante sob o comando da empresa pública, subordinando (mesmo que estimulando) a empresa privada nacional e estrangeira, ainda encontrava bastante resistência. Entre as quais se encontravam o capital externo e as instituições externas de financiamento, que naquele momento tinham como preferência os países europeus.

[78] Banco criado em 1934 pelo governo estadunidense para promover o comércio exterior dos EUA, chegando a financiar governos na compra de produtos deste país.

Ademais, é preciso ver outros elementos de contradição presentes neste governo. Para Marini (2000) a eleição de Getúlio em 1950 deve ser vista também nos marcos da ascensão das lutas e organização dos trabalhadores. A burguesia se apoiou neste processo para quebrar resistências de antigos setores dominantes. Assim ocorria devido ao fato de a burguesia propor, como estamos vendo, uma política de amplo crescimento econômico, abrindo perspectivas de crescimento do emprego e das condições de vida da população trabalhadora (operários e classe média das cidades).

Compreender este momento histórico é importante para problematizarmos as visões que sobrevalorizam a burocracia. A ação planejadora no Brasil, particularmente o governo Dutra e o segundo governo Vargas, foi vista por Cardoso (1975) como uma iniciativa de técnicos nacionalistas que, diante de uma sociedade civil apática, elaboraram diagnósticos de carências. A crítica que fizemos a Draibe responde em parte a esta exaltação da burocracia. Ademais, se é correta que a participação dos técnicos não pode ser negligenciada, também o é, como estamos vendo, que a "sociedade civil" não estava em estágio de letargia e que setores importantes da burguesia já colocavam como necessidade a aceleração do processo de industrialização.[79]

Frente ao momento histórico do país, Vargas, como já foi demonstrado, se lançou a um programa desenvolvimentista, criando órgãos e estatais, estabelecendo monopólio estatal em algumas áreas e esboçando uma política de limitação da exportação de lucros (inclusive enviando projeto com este conteúdo ao Congresso). Junto a isso, destinou a João Goulart (ministro do trabalho) atrair o movimento dos trabalhadores (o que incluiu o aumento do salário-mínimo em 100%, que estava congelado desde 1945).

A ascensão dos trabalhadores e os pronunciamentos de Jango, apoiado nos comunistas, contra as oligarquias e a "exploração imperialista" ligaram o sinal de alerta da burguesia e seus aliados, de modo que Jango, sob forte pressão, renuncia ao ministério. Procurando amenizar a reação da direita, Vargas estabeleceu a Lei de Segurança Nacional (utilizada posteriormente pela ditadura contra as classes trabalhadoras), expandiu o acordo militar Brasil-EUA, estimulou as exportações e liberalizou a entrada e saída de capitais, afastando-se da política dos movimentos de trabalhadores (MARINI, 2000; BASBAUM, 1976).

Mas os preços do café se reduziram no mercado internacional e as exportações caíram, levando a economia a uma grave crise cambial em 1954. De acordo com Marini (2000) a complementaridade até então existente entre burguesia industrial e setor agroexportador ficou estremecida na medida em que este último não conseguia gerar as divisas na balança comercial que o setor industrial tanto necessitava. O setor agroexportador chegou mesmo a recorrer aos recursos do governo para manter seus lucros. Evidentemente, estabelecesse-se uma disputa muito maior por estes recursos, o que coloca em campos opostos os dois setores. Afora isso, a inflação, que cresce significativamente, leva os trabalhadores a empreenderem lutas por recompor o poder de compra de seus salários. Estes elementos estiveram na base da crise que culminou no suicídio de Getúlio Vargas, o que não encerrou a mesma, apenas estabeleceu uma trégua nas contradições presentes na sociedade brasileira.

Com Café Filho na presidência não há nenhuma grande ação, tal como fizera Getúlio, mas a Instrução 113 da Sumoc facilitou em muito a entrada de capitais externos no Brasil, permitindo que empresas estrangeiras que estivessem no Brasil pudessem importar máquinas e equipamentos sem cobertura cambial – o que produziu muitas críticas não apenas por ser uma "política entreguista", mas também pelo fato de que muitas das máquinas importadas já

[79] Tanto Marini (2000) quanto Basbaum (1976) citam a urbanização e os movimentos que surgem neste processo e período, entre os quais o grande número de organizações sindicais, do volume de sindicalização dos trabalhadores e de lutas desenvolvidas por eles.

estarem “obsoletas” (MARINI, 2000; IANNI, 1991). Assim, para continuar tocando seus projetos a burguesia, ou pelo menos frações importantes da mesma, aceitava o ingresso de empresas externas. Logo, diante da crise entre setor agroexportador e industrial a opção foi não levar a contradição ao extremo, mas contorná-la através da abertura da economia brasileira ao capital externo, estadunidense principalmente.

2.3. Plano de Metas, Estado e Industrialização pesada

As limitações impostas ao processo de acumulação foram, em grande medida, superadas com o grande volume de investimentos estatais realizados entre 1956 e 1961, possibilitando uma industrialização pesada (salto tecnológico e um novo padrão de acumulação), marcada pelo crescimento acelerado (acima da demanda) da capacidade produtiva da indústria de bens de produção e da produção de bens de consumo duráveis. O PNB entre 1957 e 1961 cresceu em média 7% ao ano. Completa-se a fase de constituição das modernas forças produtivas capitalistas, ainda que subordinadas e dependentes financeira, política e tecnologicamente (MELLO, 1998).[80] Mas isso veio acompanhado do elemento que marca esta etapa do capitalismo, qual seja, a efetivação da monopolização da economia. Além do mais, isso foi possível porque o país, mesmo subordinadamente, negociou um novo papel na divisão internacional do trabalho e porque o período da industrialização restringida criou as bases mínimas necessárias para o impulso decisivo da industrialização comandado por Kubitschek.

Este conjunto de investimentos foi planejado e executado a partir do Plano de Metas que se sustentava em investimentos estatais em infraestrutura e indústria de base e na entrada de capitais externos (mantém a instrução 113). Desde então passou a crescer uma nova contradição: as empresas imperialistas precisavam de divisas (moedas externas, particularmente dólar) para reenviar seus lucros, aqui produzidos em moeda local, para seus países de origem, mas estes saldos dependiam do setor exportador. Foi nesta situação que Marini encontrou explicação para a aceitação por parte do capital industrial quanto à elevação de preços agrícolas e à política de armazenamento do café, transferindo parte do aumento de produtividade urbana para o setor agroexportador.[81] “É de fato evidente que a trégua que se estabeleceu entre os grupos industriais e agroexportadores na fase de execução do Plano de Metas terminou por se traduzir em incremento de sua solidariedade mútua, graças à influência do capital estrangeiro investido na indústria, ao qual importa muito mais o aumento dos lucros da exportação” (MARINI, 2000, p. 22).

O que estamos vendo aqui é a consolidação de um movimento que já vem pelo menos desde os anos 1930, onde, paulatinamente a burguesia industrial passou a ser o setor dinâmico na definição das políticas estatais. A convivência com as oligarquias agrárias ocorreu a partir da subordinação destas - o que Marini chama de solidariedade mútua. Observa-se que a economia agroexportadora deixa de impor sua forma de reprodução à economia nacional de conjunto, mas esta submissão, por outro lado, “foi suficientemente elástica para permitir a sobrevivência dessa forma de reprodução, até mesmo porque as divisas necessárias para importação dos bens para a indústria continuavam a ser advindas da realização externa do produto da economia agroexportadora” (OLIVEIRA, 1978, p. 83-84).

---

[80] Entre tantos autores, o trabalho de Mello (1998) é claro e definitivo nesta periodização e demarcação.

[81] A baixa produtividade da agricultura, elevando seus preços, representava um obstáculo à extensão do mercado interno para a produção industrial. Para Marini o problema estava na estrutura fundiária, fortemente concentrada.

Durante os anos 1950 a Amazônia não conseguiu reverter a crise de sua economia, tampouco acompanhou, mesmo que marginalmente, à industrialização nacional. A intervenção que ocorreu nos 1940 (criação dos territórios federais e batalha de borracha) não representou uma intervenção sistemática e contínua, mas gerou uma pressão maior, ao ser interrompida, para que se elaborassem políticas federais para a região. Disto e de outros elementos resultam a Spvea e a rodovia Belém-Brasília. Vermos esse processo mais à frente.

Mas a industrialização e a ascensão da burguesia ao centro de maior importância na definição da economia brasileira e nas políticas estatais ocorrem permeadas pela negociação/submissão do setor agroexportador. Não queremos negar a importância deste setor nas definições nacionais, mas apenas destacar o papel crescente da indústria. A economia agroexportadora deixou não somente de impor sua dinâmica e forma de reprodução ao conjunto da economia como se tornou subordinada na nova situação, mas, como afirmou Oliveira (1978), esta subordinação foi suficientemente elástica para garantir a reprodução da burguesia agroexportadora – entre outras coisas porque se necessitava das divisas deste setor para a importação de bens necessários à produção industrial.

Nos anos 1950 ficava claro que o Brasil não era um país agrário por natureza (BIELSHOLWSKY, 2000). Sendo assim fortaleceram-se os setores defensores da aceleração da industrialização. Qual caminho seguir para alcançar este objetivo? Planejamento setorial e incentivos governamentais (LAFER, 2002). O país presenciava uma maior participação e mobilização política e um crescimento da presença urbana, o que pressionava o populismo a dar resposta e ampliar o emprego como garantia de melhoria das condições de vida das massas (BASBAUM, 1976; MARINI, 2000). O Plano de Metas é produto deste conjunto de elementos marcados por determinada divisão internacional do trabalho em mutação, do processo de industrialização presente deste o final do século XIX, mas particularmente a partir dos anos 1930, e da ampliação da participação política da população, gerando pressões sobre governo o populista. Esta realidade exigia planejamento e atendimento de algumas reivindicações presentes entre os trabalhadores e entre os setores patronais.

Como apresentamos a partir de Mello (1998), Draibe (1985) e outros o papel do Estado brasileiro foi decisivo, entre outros, ao organizar do mercado de trabalho, ao assumir para si a responsabilidade financeira dos investimentos na infraestrutura e na indústria de base (estimulando a inversão privada) e ao atrair capital multinacional (fazendo a associação com as multinacionais), distribuindo “incentivos” e garantindo a sua acumulação ampliada. Estes estímulos ocorriam, ademais, pela ampliação dos gastos do governo, gerando demanda ao capital privado nacional e estrangeiro. Este ponto demonstra que a associação Estado brasileiro-grande capital oligopolista externo não era, de fundo, questionada pelo capital privado nacional. Dada a sua fragilidade ele concentrava-se, grosso modo, mas não sem contradições, na produção de bens de consumo leves, deixando a industrialização pesada à estatização e ao capital multinacional. Ao capital privado nacional interessava esta relação? A resposta pode ser encontrada no fato de que a industrialização foi fundamental para a expansão do capital industrial privado brasileiro.

A partir de então, pelo que percebemos, o Estado passa a intervir não apenas para contornar crises, mas torna-se ele próprio também um produtor, condição necessária para garantir o processo de acumulação e industrialização nacional. Em muitos casos o caráter de sua intervenção resulta da debilidade de acumulação direta pela burguesia industrial, qualquer ação que a detivesse poderia por em risco o novo rumo da industrialização e acumulação nacionais (MARINI, 2000).

Desde os anos 1930 a economia nacional (impulsionada pela indústria) sustentou-se numa crescente realização interna de valor gerado internamente. A esta realização Mello (1998) chamou de industrialização restringida e a partir dos anos 1956 de industrialização

pesada justamente por passar a produzir internamente os bens de natureza pesada necessários à produção. Essa expansiva realização interna de valor requeria um crescimento no mesmo sentido do financiamento interno da economia. Seja a produção de valor seja sua apropriação interna combinaram-se e foram decisivas na expansão de que estamos falando. Para isso, a intervenção estatal nas diversas formas necessárias, inclusive a financeira, foi fundamental.

Mas como a centralização precisa ser financiada recorre-se ao potencial contido no nível de desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, a riqueza nacional. Uma parcela destes recursos é captada pelo Estado na forma de impostos, que, segundo Oliveira, ao ser transformada em crédito, constitui-se num meio de financiamento da centralização. Isto representa uma transformação do próprio Estado que, também, se lança diretamente na esfera produtiva, não se limitando a gastos improdutivos. "O Estado se transformará também em produtor de mais-valia, daí a transformação operada nas próprias empresas do Estado, que passam de deficitárias a superavitárias: esta transformação não é de natureza contábil: ela é radical" (OLIVEIRA, 1978, p. 102)

Assim, no movimento de centralização observa-se uma grande imbricação entre burguesia e Estado, materializada em capital privado e capital público. De acordo com Oliveira (1978) esta associação do Estado às grandes corporações não exclui o caráter anárquico (gerador de crises) da economia, mas destaca um elemento tão mais importante quanto mais o tesouro público assume a face também de capital financeiro: as crises da economia capitalista se transformam também em crises do Estado.

Economia e política se entrelaçam tendo o Estado como um elemento de destaque, do que podemos concluir, concordando com Draibe, que tanto o ritmo quanto a direção e a forma do aparelho estatal brasileiro definiram-se na luta política e expressaram diversas correlações de poder entre forças sociais heterogêneas e em conflito.

Verifiquemos e problematizemos agora, mesmo que rapidamente, alguns elementos de determinação externa. Evidentemente com isso não queremos negar os fenômenos e atores presentes em cada caso nacional. A análise feita por Mello é muito rica e se tornou uma referência na economia política brasileira, mas é preciso atentar para os elementos do desenvolvimento do capitalismo a nível internacional, fato bastante secundarizado em seu trabalho. Se a crítica à oposição centro-periferia da Cepal[82] tem fundamento, isso não deve eclipsar o fato de que não é possível explicar a industrialização somente pelos fatores de natureza interna. Isso vale para o Estado desenvolvimentista também, no que a crítica se estende, em menor proporção, à Draibe - até mesmo porque a industrialização e o Estado substituidor de importações não são exclusividades brasileiras.

A reprodução ampliada de capital é uma necessidade do capital. Isso o leva a extrapolar as fronteiras de seu país de origem.[83] Até os anos 1930 os países industrializados participavam do mercado mundial exportando um amplo leque de mercadorias, em destaque produtos industriais, com maior valor. Os demais países concentravam-se, grosso modo, na produção de produtos de origem primária. Após a Grande Depressão uma série de países subdesenvolvidos principia ou intensifica um processo de industrialização, o que é acompanhado do estabelecimento nestes países de subsidiárias de indústrias de nações desenvolvidas, ocorrendo, então, uma exportação de capital produtivo numa proporção maior do que havia sido observado até então, principalmente se levarmos em consideração o fluxo

[82] Para o debate sobre a Cepal, entre outros, veja: Bielshowsky (2000), Marques (2003), Cardoso (1995) e Rodriguez (1981).

[83] Neste ponto quando não citarmos um autor diretamente é porque estamos nos sustentando em leituras anteriores de Singer (1976), Beaud (1987), Hobsbawn (2000) e Baran (1964), além de alguns autores brasileiros já citados e que ainda citaremos como, por exemplo, Maria da Conceição Tavares.

rumo à periferia do sistema mundial. Impulsiona-se assim a formação e expansão de empresas multinacionais. Essa industrialização já se iniciara antes, tendo sido estimulada durante a Primeira Guerra Mundial e, posteriormente, no decorrer da Segunda Guerra, quando alguns países, diante da dificuldade de abastecimento, passaram a incentivar a produção de produtos até então importados. Quando a guerra termina estes países não estão dispostos a retornar à condição anterior. Em alguns casos este movimento é acompanhado por conturbações sociais que redundam na substituição do governo, passando o Estado a ser gerido por setores mais ligados aos interesses industrializantes. Posteriormente, alguns países souberam aproveitar algumas brechas abertas, ainda que limitadas, pela disputa entre o bloco capitalista liderado pelos EUA e o bloco soviético liderado pela URSS e conseguiram desenvolver alguns outros programas de desenvolvimento.[84]

Mandel (1982) discutiu as relações países industrializados *versus* países subdesenvolvidos a partir de sua compreensão de capitalismo tardio. Para ele desenvolvimento e subdesenvolvimento se determinam reciprocamente, pois sem as regiões subdesenvolvidas não haveria transferência de excedentes para os países industrializados e não se presenciaria a aceleração da acumulação de capital nestes países. Deste modo, o desenvolvimento só ocorre em contraposição ao subdesenvolvimento, perpetuando este último.[85]

Entre estes grupos de países ocorreria uma transferência de valor, mas que não estaria vinculada especifica e necessariamente a um tipo de produção material ou a certo grau específico de industrialização, "mas à diferença entre os respectivos graus de acumulação de capital, de produtividade do trabalho e de taxa de mais-valia. Só se houvesse uma homogeneização feral da produção capitalista em escala mundial é que as fontes de superlucros secariam" (MANDEL, 1982, p. 259)

Nas semicolônias a produção e acumulação industrial saem da esfera da produção de matérias-primas somente e caminha para a produção manufatureira, mas se mantém, em média, um ou dois estágios atrás da industrialização metropolitana. Assim, percebe-se a permanência da impossibilidade de plena industrialização dos países subdesenvolvidos no mercado mundial. O que se verifica é que no capitalismo tardio (ou neocolonialismo) a burguesia nacional tende a ver reduzido seu espaço na indústria manufatureira, vendo crescer a *joint venture* através da combinação de capital nativo e estrangeiro, privado e público.

Em parte dos países subdesenvolvidos observa-se a conformação do Estado desenvolvimentista, substituidor de importações. É um Estado preocupado com o estabelecimento da acumulação de capital em grandes proporções, seja ela sustentada na indústria nacional ou naquela de origem estrangeira. Para promover a industrialização este Estado elabora políticas protecionista à sua indústria (ou à industria que esteja em seu território), o que inclui as barreiras tarifárias, estabelecimento de cotas de importação e etc. Dada a fragilidade do capital nacional o Estado desenvolvimentista adota políticas de atração

---

[84] O pós-guerra é caracterizado por inúmeros conflitos, explícitos ou não, e não apenas entre "socialistas" e capitalistas, mas também dentro do bloco capitalista. Após a Segunda Guerra o mundo deveria ser gerido por uma organização política (a ONU), uma organização financeira (o FMI, auxiliado pelo Banco Mundial) e um organismo comercial (a Organização Internacional do Comércio – ITO, International Trade Organization). Destas a última não se efetivou e não apenas pelo boicote da URSS, mas particularmente pelas diferenças entre EUA e Europa, liderada pela Grã-Bretanha. Restou tão somente um acordo sobre comércio e tarifas, o GATT. Para este tema veja Delgado (2000).

[85] Ocorreria uma troca desigual, o processo através do qual as colônias e semi-colônias tendem a trocar quantidades crescentes de seu trabalho (ou produtos de seu trabalho) por uma quantidade constante de trabalho metropolitano. Há, assim, uma troca de quantidades desiguais de trabalho. Ademais, tanto a 3ª revolução tecnológica quanto a conformação do capitalismo tardio marcam um processo onde a concentração internacional de capital se transforma em centralização internacional, de modo que no capitalismo tardio, "a empresa multinacional tornou-se a forma organizativa determinante do grande capital" (MANDEL, 1982, p. 223).

do capital multinacional. A entrada deste capital contribuiu para que a industrialização retardatária alcançasse ramos produtivos que exigiam grande volume de investimentos. Isto se intensificou nos anos 1950, mas mesmo ali não significou o fim da dependência destes países em relação ao capitalismo central, seja tecnológica ou financeiramente. Por outro lado, a empresa estrangeira ganha tanto com a baixa remuneração da força de trabalho (em muitos casos, pouco organizada) quanto com os benefícios concedidos pelo país receptor, além do que, e isso é fundamental, mantém-se o controle sobre os mercados para os quais ela anteriormente dominava via exportação de mercadorias.

No caso brasileiro, pelo que já expusemos, bastar reafirmar que a industrialização pesada, que se concretiza nos anos 1950, se enquadra, sem negar suas determinações internas, ao contrário, neste movimento mais amplo de redefinição da divisão internacional do trabalho do após a Segunda Guerra.

Como demonstramos, o governo Kubitschek, para superar as resistências até então presentes ao projeto industrializante, recorreu a elementos conformados no segundo governo Vargas (BNDE, por exemplo), criou outros mais e constituiu uma articulação de políticas que possibilitou coordenar tanto investimentos públicos como privados (estes via grupos executivos). Para isso, avançou na busca de associação de interesses entre Estado e capital privado (nacional e estrangeiro), associação envolta na bandeira do político-ideológica do desenvolvimentismo. Quem não queria o “progresso”?

Cardoso (1975b) afirma que com o Plano de Metas tem-se a estratégia de coexistência entre o sistema político clientelístico tradicional e a mobilização das massas (assim como administração tradicional e tecnocracia), desde que esta mobilização fosse suportada pelo dinamismo político e econômico produzido pelo Estado desenvolvimentista. Ao analisar os governos populistas (portando não apenas JK), Cardoso credita um papel destacado à burocracia, afirmando que ela era parte de um sistema mais amplo e segmentado, onde ao não existirem sólidas organizações de classe (partidos, sindicatos, associações...) os interesses passavam a serem organizados em anéis que cortavam de forma perpendicular a pirâmide social brasileira, unindo, em subsistemas de cumplicidade e interesse, setores do governo, burocracia, sindicatos, patrões e outros. Daqui decorre, primeiro, que o próprio Presidente tivesse que fazer barganhas com os chefes dos anéis de interesse associados; segundo, de acordo com Daland, o isolamento da burocracia em relação à elite política.

Kubitschek conseguiu conformar uma estrutura de poder, segundo Draibe (1985), informal, paralela, eficiente e vinculada ao próprio Presidente. Como era não-institucional e provisória possibilitou minimizar as reações contrárias a uma coordenação geral (ou um órgão geral) do planejamento e do investimento. JK chegou a tentar aprovar uma reforma administrativa, mas constatou por sua inviabilidade e optou pela administração paralela. A Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), criada em 1956, e o próprio governo tentaram aprovar o projeto de reforma administrativa apresentado por Vargas em 1953, mas o mesmo, apesar de uma discussão inicial, ficou emperrado no Congresso. Ao não fazer uma reforma total da administração pública, segundo Lafer (2002), o governo optou por selecionar alguns órgãos de ponta (a administração paralela) responsáveis pela execução das metas: BNDE, Sumoc, Banco do Brasil e outros. Esses órgãos foram fortalecidos. O BNDE conseguiu reunir instrumentos para se tornar o principal sustentador financeiro interno do Programa de Metas, além de dar garantias aos fornecedores externos quanto aos empréstimos internacionais. Para isso, os fundos (reorganizados ou recém-fundados) a sua disposição direta ou indireta foram fundamentais.

> Dadas as características da participação política no período 1943-64, a administração paralela era, sem dúvida, a alternativa mais conveniente; uma reforma administrativa

> global levaria a um confronto com os interesses e preocupações da ainda florescente política de clientela - amplamente representados no Congresso -, o que provocaria, certamente, uma ruptura com o estilo conciliatório caro a Kubitschek (LAFER, 2002, p. 87).

Tal qual nos governos anteriores, aqui avança o entrelaçamento entre interesses públicos e privados, que, paulatinamente, se fazem mais presentes na máquina estatal. Lafer (1975) lembra que o Plano de Metas abrangeu apenas ¼ da produção nacional, o restante dos recursos públicos ficou para os mecanismos tradicionais do sistema político, facilitando a implementação do plano.[86] Além disso, de acordo com Marini (2000) e Oliveira (1988), apesar das contradições, mesmo nos anos 1950 os interesses industriais e exportadores não eram necessariamente excludentes. O setor industrial para garantir sua expansão precisava de recursos cambiais conseguidos principalmente via comércio externo. Quem possibilitava estes recursos era o setor exportador. Por outro lado, a expansão industrial não representava um limitador definitivo ao setor exportador na medida em este dependia dos estímulos externos, que, ocorrendo, garantiam o nível absoluto de renda do mesmo.

Lafer, sustentado em Weffort, apresenta os conflitos existentes, mas destaca o compromisso e a conciliação. As novas massas agora com relevância política legitimavam, através do voto, o regime e a conciliação das elites que, por sua vez, comprometiam-se com a geração de empregos.[87] Em certo sentido Lafer acaba por homogeneizar a ação das classes sociais e conclui que os interesses dos membros do sistema político brasileiro não eram incompatíveis com os interesses conformados entre as elites.

> De fato, se as massas mobilizadas reivindicavam aumento nas oportunidades de trabalho, essa demanda era considerada compatível com os interesses da elite industrial e ao mesmo tempo não prejudicava os interesses da elite exportadora, em virtude da existência da fronteira agrícola. Por outro lado a expansão industrial não apenas atendia as necessidades das massas, como correspondia às aspirações das classes médias através da criação de novos empregos pela burocratização das empresas (LAFER, 2002, p. 45-46).

No tocante à Amazônia, este é um período de atuação da Spvea, instituição fundada antes de JK e que recebe a tarefa de elaborar e aplicar as políticas de desenvolvimento regional. O estudo que apresentaremos procurará demonstrar, entre outros, que a Spvea, apesar de seu objetivo formal, constituiu-se muito mais como uma instituição tradicional do que parte efetiva da organização paralela moderna de JK. Das metas do plano de Kubitschek efetivamente a Amazônia viu um estímulo à integração via construção das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre. Ademais, recebeu basicamente alguns investimentos em energia e continuou a reclamar políticas efetivas do governo federal quanto ao seu desenvolvimento.

---

[86] O plano selecionou cinco grandes setores a estimular, mas, pelos dados apresentados por Lafer, percebemos que concentrou seus recursos no planejamento inicial em apenas três: energia (43,4%), transporte (29,6%) e indústria de base (20,4%). Alimentação (3,2%) e educação (3,4%) ficaram secundarizados. Cada setor tinha suas metas. No setor das indústrias de base encontrava-se a produção de borracha. A meta inicial se limitava ao fomento, depois se definiu por buscar a produção de 40 mil toneladas de borracha sintética e 25 mil de borracha natural, sendo que em 1955 o país já produzia 22.400 toneladas. A meta da produção sintética foi alcançada em 1961, mas a natural estagnou em 22.500 toneladas. Enquanto a borracha sintética estava sob o interesse e acompanhamento da parcela estatal moderna da máquina estatal, a borracha natural ficou relegada à máquina tradicional.

[87] Apesar disso o salário do funcionalismo público não teve a proteção necessária, de modo que não conseguiu acompanhar o movimento de desvalorização da moeda conduzido pelo governo JK.

3. AMAZÔNIA, NORDESTE, REGIÃO E INTEGRAÇÃO NACIONAL

Para o estudo do desenvolvimento na Amazônia e sua relação com o Estado, a análise das relações internacionais é de grande importância na medida em que estas, como veremos, influenciam os fenômenos e processos nacionais e regionais, mas deve-se evitar o dualismo que transforma contradições de classe em contradições de localizações físico-espaciais (país *versus* país simplesmente). Já vimos a crítica de Fernando Henrique Cardoso e também de Francisco de Oliveira a este procedimento, apesar destes autores tenderem ao movimento oposto: a sobrevalorização da determinação interna em detrimento dos determinantes externos, quais sejam, particularmente os movimentos do capital no âmbito das relações entre as nações.

Pelo que já foi exposto pode-se perceber que no processo de expansão capitalista e monopolização do capital os interesses entre as classes dominantes locais (nacionais) e o capital internacional ficam mais próximos; mais que isso: "essas classes dominantes locais são absolutamente necessárias para a 'nacionalização' do capital, sem o que o capital internacional não existiria senão como abstração" (OLIVEIRA, 1978, p. 28).

Esta relação, com suas especificidades, também pode ser observada dentro de espaços nacionais, na configuração das regiões. Não queremos dizer com isso que este processo não seja cruzado por conflitos, tampouco que ocorra um processo de homogeneização em si onde o movimento (e suas conseqüências) seguido pelo capital nos países do capitalismo desenvolvido seja igual para as demais nações e/ou regiões de um país, até mesmo porque a configuração e o desenvolvimento das diversas regiões, sobre a lógica do capital, processam-se de forma desigual e combinada, tal qual afirmou Trotski (TROTSKY, 2007).[88]

O debate sobre a região e sobre os movimentos que se formam nelas e se apresentam reivindicativos (regionalismo)[89] é bastante variado em suas abordagens. Como veremos, há autores que adotam o estudo das regiões a partir da lógica de reprodução do capital, outros destacam elementos variados, não tomando esta reprodução como central. Em grande medida para a economia, desde a tradicional até alguns setores influenciados pelo marxismo, o regionalismo é uma forma de reação de uma região que se "atrasou" no processo de "desenvolvimento econômico". Este, por sua vez, é tomado como sinônimo de industrialização capitalista. Este atraso decorreria ou da falta de instrumentos ou das relações desiguais estabelecidas entre regiões diversas. A região se torna, então, o palco de reivindicações e tanto ela quanto o regionalismo são apresentados de forma homogênea, como a "vontade regional", como interesses de todos.

Mesmo com a riqueza de pensamento e com a contribuição à economia política brasileira Celso Furtado (1999) pode ser colocado no campo acima citado. Tanto ele quanto a

---

[88] "O desenvolvimento desigual, que é a lei mais geral do processo histórico, não se revela, em nenhuma parte, com maior evidência e complexidade do que no destino dos países atrasados. Açoitados pelo chicote das necessidades materiais os países atrasados se vêem obrigados a avançar aos saltos. Desta lei universal do desenvolvimento desigual da cultura decorre outra que, por falta de nome mais adequado chamaremos de lei do *desenvolvimento combinado*, aludindo à aproximação das distintas etapas do caminho e à confusão de distintas fases, ao amálgama de formas arcaicas e modernas". Estas duas leis Trotsky sistematiza na "lei do desenvolvimento social combinado" (TROTSKY, 2007, p. 21 e 28). Veja também Novack (1988).

[89] Lacoste (1995) afirma que o regionalismo é um movimento político que defende as particularidades e os interesses regionais e apresenta visão negativa do poder político central, enquanto que a região se apresenta como vítima deste poder.

Comissão Econômica Para a América Latina (Cepal), desde a sua fundação até os anos 1960 pelo menos, acreditavam que o objetivo central da nação deveria ser a industrialização e que ela em si solucionaria a desigualdade dos termos de troca no comércio internacional e os problemas internos do país – veja Bielsholwsky (2000), voltaremos a este tema mais à frente. Este esquema foi transportado para a análise das regiões, passando-se a defender, como o fez a Spvea, uma política de industrialização via substituição regional de importações. Abordaremos este tema no quarto capítulo.

Para os que pensavam ou que ainda continuam a pensar assim, o regionalismo se conforma num conjunto de reivindicações da região menos desenvolvida objetivando alcançar o patamar de desenvolvimento das regiões industrializadas. A superação do atraso e da desigualdade dependeria a ação institucional e, particularmente, do planejamento. Somente este poderia corrigir a tendência das empresas privadas e públicas em ignorar os custos sociais e ecológicos decorrentes da aglomeração espacial das atividades produtivas. Dependendo do viés teórico, o Estado ganha mais destaque ou não na condução da resolução dos desequilíbrios regionais.

Qual o problema desta abordagem? É que quase sempre se incorre num determinismo econômico, acabando por conferir na prática uma neutralidade inexistente ao planejamento e aos planejadores, deixando-se de levantar questionamentos básicos, mas de grande significância teórica e empírica. Quem é ou de quem é a "vontade regional"? Quem é que planeja e a serviço de quem? Quais interesses envolvem o planejamento? Até que ponto estes planejadores tem autonomia no momento de definir as grandes diretrizes do planejamento e no instante de torná-las concretas na realidade regional.

Bourdieu (1989), partindo de sua compreensão de poder simbólico, afirma que a fronteira de uma região é, em grande medida, produto de imposições arbitrárias e não se sustenta em características naturais nem econômicas. O discurso regionalista é apenas um caso particular de lutas simbólicas, onde este discurso se apresenta de forma performativa, ou seja, o convencimento se assemelha a uma representação teatral que tem como estratégia universalizar valores e impor uma nova definição às fronteiras e, por conseguinte, fazer reconhecer a região assim delimitada contra a definição dominante. A eficiência do discurso performativo é proporcional à autoridade daquele que o faz, de sua capacidade de fazer reconhecer sua palavra. O poder do discurso sobre o grupo tem que lhe impor princípios de visão e de divisão, impondo-lhe uma visão única de sua identidade. Assim, estabelecer fronteiras, se tornar visível para os outros e para si mesmo (como grupo conhecido e reconhecido), é, segundo Bourdieu, a compreensão do mundo social como também representação e vontade.

O regionalismo é mais um dos casos particulares de lutas simbólicas onde os agentes envolvidos, quer individualmente ou em grupo, lutam por critérios de avaliação legítimos. Quando os agentes dominados na relação de força simbólica encontram-se na luta de forma isolada eles passam a aceitar a definição do dominante sobre sua identidade ou procuram assimilar a identidade do dominante a fim de esconder os traços que lembram o estigma. Porém, quando os dominados entram na luta de forma coletiva para a inversão das relações de força simbólica eles procuram impor novos princípios de di-visão, num esforço pela autonomia. Esta última é entendida como poder de definição do mundo social em conformidade com seus próprios interesses.

Uma outra interpretação de região, onde o capital aparece com bem menos destaque, é apontada por Becker que define a região como "um campo territorial que manifesta a emergência de um poder local específico que o quadro institucional procura legalizar. Em

outras palavras, região e regionalização resultam de uma relação entre o processo coletivo e decisões tecnocráticas, prática social e prática de poder" (BECKER, 2001, p. 97).

Castro (1992) aborda região e regionalismo a partir do conflito e do destaque ao papel da elite. A região, além de ser uma realidade empírica, é o espaço das relações sociais e é representação. Assim, a região é definida a partir da relação do homem com o meio e com os seus símbolos. Ela também é o espaço de disputa de poder, onde a representação da região é apropriada e reelaborada pela elite que constrói a partir desta representação e da sua visão de mundo um conjunto de idéias e conceitos que são reassimilados pela sociedade local como sendo sua identidade regional, conferindo visibilidade e simbolismo aos traços singulares da região, tais como sotaque, música local, hábitos, etc. Assim posto, a região é tomada como a base da ação política que se expressa sob a forma do regionalismo. Neste processo a delimitação da região e da identidade não pode ser rígida, ela é uma construção social e é arbitrária também.

Para Markusen (1981) o significado de uma região encontra-se nas lutas que nela ocorrem e não na realidade empírica denominada região. A utilização da região como unidade territorial só desperta interesse teórico enquanto palco de desenvolvimento das relações sociais. Enquanto Castro (1992) mantém a preocupação com a região enquanto problema de análise, de onde o regionalismo se apresenta como um de seus conteúdos possíveis, Markusen não aborda a região porque, segundo ela, a mesma não evidencia as relações sociais. Por conseguinte, Markusen, trabalhando com a definição marxista de alienação, se concentra na análise do regionalismo por acreditar que ele, ao contrário da região, expressa as lutas sociais. Diferentemente de outros autores, aqui o regionalismo não é descolado da região e esta deixa de ser o ponto de partida para a investigação acadêmica.

Ainda no campo do marxismo Massey (1981) analisa o regionalismo como produto da acumulação de capital. Diferente de quem parte da região para definir e analisar o regionalismo, Massey defende que o estudo deve começar pela acumulação de capital e não pela primeira. Esta acumulação, responsável por uma divisão espacial do trabalho, produz uma diferenciação espacial desigual no capitalismo. A autora afirma ainda que vários elementos podem influenciar na diferenciação espacial, tais como: questões fundiárias, luta de classes, políticas estatais, etc.

Como pode ser observada, a abordagem de Massey enfatiza a esfera econômica (enquanto acumulação capitalista) e entende a região, sobretudo, como produto e desdobramento da divisão territorial do trabalho desenvolvida pelo capital. Nesta vertente, mas partindo da sociologia, Oliveira (1978) define região a partir da especificidade da reprodução de capital, das formas assumidas pela acumulação, das estruturas de classes relacionadas a estas e das formas da luta de classes e do conflito social no plano mais geral.

Oliveira (1978, p. 29) afirma que "uma 'região' seria, em suma, o espaço onde se imbrica dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por conseqüência uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição. Nesta interpretação o que preside o processo de constituição das regiões é o próprio modo de produção capitalista, dentro do qual as "regiões" são espaços sócio-econômicos onde ocorre a sobreposição de uma das formas de capital "homogeneizando a região" em decorrência de sua predominância e da formação de classes sociais onde hierarquia e poder se determinam pelo lugar e pela forma em que são "*personas* do capital e de sua contradição básica."

Assim, diante das desigualdades regionais, devemos entender o planejamento como uma forma de intervenção estatal sobre as contradições da reprodução do capital em escala nacional e regional, contradições que se apresentam também como conflitos interregionais. O

planejamento, nas palavras de Oliveira, “não é, portanto, a presença de um Estado mediador, mas, ao contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização, ou conforme é comumente descrito pela literatura sobre planejamento regional, no rumo da “integração nacional” (OLIVEIRA, 1978, p. 29).

Oliveira se refere à homogeneização dirigida pelo capital. Evidentemente, devemos relativizar esta homogeneização, pois se é verdade que existe este movimento, o que nos ajuda a delimitar a região, também é verdade que setores das classes dominantes locais lutam por mais espaço ou mesmo para continuarem se reproduzindo como tal. Também as classes e movimentos ligados aos trabalhadores e setores populares se põem em movimento por suas reivindicações, trazendo tensão, conflitos e instabilidade ao movimento de homogeneização. É isso que impede a existência de uma fórmula (de onde se obtém os mesmos resultados) que possa ser usada indiscriminadamente. Está correta a crítica de Oliveira aos que tomam as relações entre as nações como explicação para todos os fenômenos nacionais, mas, até por isso, é importante ver as contradições e atores sociais internos à região – que ao entrarem em movimento trazem novos elementos e geram tensão ao movimento de homogeneização. Negligenciar estes elementos pode nos levar a reproduzir justamente aquilo que o próprio Oliveira critica.

Já vimos as limitações do economicismo no estudo da região. No outro extremo, é necessário fugir ao puro abstrato, onde a realidade físico-espacial da região não tem importância. Afora estas observações é importante ressaltar a necessidade de problematizar e complexificar o estudo da região. Mesmo nas análises centradas no conflito e na acumulação capitalista, faz-se necessário incorporar outras dimensões. A título de exemplificação: cabe perguntar como a esfera cultural se relaciona com a acumulação capitalista; ou então se é possível, mesmo não estabelecendo um vínculo estreito com ela, influenciar na conformação do regionalismo e da região. Acreditamos que o movimento do capital é fundamental para o estudo da região e das políticas de desenvolvimento regional, mas se faz necessário incorporar a este outras dimensões desde a órbita política até a esfera simbólica.

Neste quadro podemos localizar a região como uma síntese de uma determinada formação histórica e sócio-econômica (assentada em determinada realidade física) sobre a qual, no capitalismo, o capital não apenas se reproduz como é fundamental, definindo certa configuração espacial. Se compreendermos o capital como uma relação social, tal qual demonstrou Marx (1988), o estudo sobre as diversas relações entre as classes sociais (e suas frações) não pode ser secundarizado quando estudarmos as regiões. Para uma melhor problematização o espaço, concordando com Santos (1991), deve ser assumido como uma construção social, mas não uma construção em abstrato e sim a partir de uma determinada realidade física e social a um só tempo, de onde o capital, como relação social e movimento de reprodução de sua própria existência, é fundamental.

Ao lado de certa divisão internacional do trabalho também se evidencia uma determinada divisão regional do mesmo. Como estamos vendo, o desenvolvimento industrial que ocorreu na região de São Paulo na primeira metade do século XX começou a definir, segundo Oliveira, uma divisão regional do trabalho nacional em substituição às economias regionais existentes e que eram determinadas principalmente por suas relações com o exterior. Derrubaram-se as barreiras alfandegárias entre estados, estabeleceu-se o Imposto de Consumo sobre todas as mercadorias produzidas no Brasil e extinguiu-se a autonomia dos estados quanto à legislação sobre o comércio exterior. “Estava-se, em verdade, em presença da implantação de um projeto de Estado nacional unificado, em sua forma política, que recobria a realidade de uma expansão capitalista que tendia a ser hegemônica; voltada agora para uma produção de valor cuja realização era sobretudo de caráter interno, podia a mesma impor ao

conjunto do território nacional o seu equivalente geral" (OLIVEIRA, 1978, p. 74-75), criando o espaço econômico capitalista nacional unificado.

O Sudeste durante muitos anos teve sua estrutura industrial centrada na agricultura, mas ao iniciar sua industrialização repassa esta tarefa para Nordeste e Sul. É esta constatação que faz Oliveira e Reichstul falarem de uma redivisão do trabalho.[90] Há uma redefinição da divisão social do trabalho "em primeiro lugar ao nível do seu próprio espaço, e, em segundo lugar, redefine a divisão social do trabalho em termos de espaço nacional mais amplo: tem-se a partir daqui a criação de *uma economia nacional regionalmente localizada*" (OLIVEIRA e REICHSTUL, 1980, p. 56).[91]

Esta concentração industrial, que espacialmente produz a "destruição" de outras regiões, é um movimento dialético que destrói para concentrar, captando o excedente de outras regiões para a centralização do capital. Deste modo, quebra de barreiras interregionais e sistema nacional de transportes possibilitando circulação nacional de mercadorias (produzidas no centro) são, na realidade, diversas formas do movimento de concentração, já a "exportação de capitais" de regiões em estagnação apresenta-se como a forma da centralização.[92] O que aparentemente é simplesmente estagnação e destruição de economias regionais e elevação das desigualdades entre regiões configura-se como uma forma de expansão do sistema no nível de Brasil.

Analisemos brevemente as relações entre o desenvolvimento nordestino e suas relações com a industrialização e integração nacional. Celso Furtado coordenou o grupo de trabalho, nomeado pelo Presidente da República, cuja conseqüência foi a criação da Sudene.[93] O relatório do GTDN diagnosticava que, em 1959, o mais grave problema econômico do país seria a grande diferença de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, agravado com a industrialização desta última que provocava uma transferência de renda para a mesma (Centro-Sul). O elemento de dinamismo da economia nordestina era a produção primária, cujos produtos principais (algodão e açúcar) eram dependentes do mercado internacional e de suas variações e, ainda, presenciavam historicamente queda dos preços. A única alternativa segura a esta situação seria investir em outras atividades, particularmente na indústria que, diante da escassez de terras e outros recursos naturais, apresentaria elevada produtividade e absorveria grandes contingentes de mão-de-obra. As obras infraestruturais e os incentivos fiscais estimulariam a industrialização. Podemos observar aqui uma antecipação, pelo menos em parte, da política que se adotara na Amazônia posteriormente. Afora isso, outros elementos também compunham o esforço de aumentar a renda regional nordestina de modo a deixá-la menos dependente; entre eles citamos: reorganização da economia semi-árida e da política de aproveitamento de águas e solos, abertura de frentes de colonização, recuperação de terras e apoio a agricultura-agropecuária para aumentar a oferta de alimentos, deixando de ser um setor de subsistência para se tornar comercial e transformá-las em atividades comercial (BARROS, 1975; OLIVEIRA, 1983).

Entre 1956 e 1958 a renda interna do Nordeste representava 15,77% da renda interna do Centro-Sul, já em 1964-66 este percentual sobe a 18,36%. Já a agricultura nordestina

---

[90] Mas Cano e outros autores demonstraram que apesar da industrialização a agricultura do Sudeste permaneceu forte, o que nos leva necessariamente a relativizar a afirmação de Oliveira e Reichstul.

[91] O Norte a princípio não teria sido afetado por este processo, muito em função das dificuldades de transporte e comunicação.

[92] Ao ocorrer à estagnação de determinados setores produtivos em certas regiões o capital presente passa a procurar outras formas de se valorizar, em muitos casos ele migra para outras regiões economicamente mais dinâmicas.

[93] Em 1953 já havia sido criado o Banco do Nordeste do Brasil, BNB. Também em 1953, como veremos, tem-se a criação da Spvea.

apesar de pouco desenvolvida tecnologicamente cresceu bastante depois da Sudene 1,4% entre 1935-44, 2,6% entre 1945-54 e, já com a presença da Sudene, 6,7%. Isso se sustentou numa expansão extensiva da produção, pouco refletindo positivamente na indústria regional, diferente do Sudeste que observa um grande desenvolvimento tecnológico (BARROS, 1975; BRESSER PEREIRA, 1987).

Diferente da borracha amazônica a cana-de-açúcar nordestina conseguiu apoio efetivo do governo federal, demonstrando relativa influência da oligarquia regional, pelo menos quanto à negociação do novo projeto para a região. Barros (1975) afirma que com a Sudene, diante das dificuldades, conformou-se uma solução de compromisso, onde incorporou-se atividades novas sem questionar a participação dos setores "tradicionais" (oligarquia). E isso ocorre apesar (e talvez por isso mesmo) do GTDN diagnosticar esta produção (cana-de-açúcar) como uma atividade de baixa produtividade, sustentada em elevadas taxas de subsídios públicos (com custos sociais elevados) e ocupante de terras mais férteis. O governo criou o Grupo Executivo de Racionalização da Agroindústria no Nordeste (GERAN) para responder aos problemas e reivindicações destes produtores.

Para Mendonça de Barros a indústria nordestina cresceu consideravelmente, sustentada em certa medida nos incentivos e créditos governamentais – em alguns projetos era necessário menos de 20% de capital privado próprio. Mas Tanto o fracasso do projeto de colonização, quanto a utilização de técnicas intensivas em capital (poupadoras de mão-de-obra) e extensivas (pecuária) fizeram com que as metas de emprego ficassem muito aquém do esperado. Segundo este autor esta indústria conformou-se muito menos como um setor da economia nordestina e muito mais como um apêndice da economia sulina.

A dependência ou subordinação da economia nordestina ao Sudeste é compartilhada por outros autores. Para Pereira (1987) a Sudene transformou-se em instrumento de transferência de capital industrial do Sul (leia-se Sudeste) para o Nordeste, reproduzindo a mesma relação que havia entre Brasil e países centrais. As empresas sulistas possibilitavam com que a burguesia nordestina e tecnoburocracia que surgia pudessem reproduzir o padrão de consumo existem para igual estrato social do Sudeste. Observou uma transferência de recursos (de São Paulo principalmente) para o Nordeste, mas que, segundo o autor, provavelmente não compensou a troca desigual (favorável ao Sudeste) existente entre estas regiões.

Além disso, conseguiu-se conter o aprofundamento do desequilíbrio entre as regiões, ainda que não o reduzisse. "Em síntese, o planejamento regional, apesar do esforço realizado, não foi capaz de reduzir o desequilíbrio entre o Sul e o Nordeste porque permaneceu submetido à lógica do capital e não foi sequer capaz de se contrapor às estruturas mercantis desse capital ainda dominantes no Nordeste. Entretanto, graças às transferências reais de recursos, impediu que o desequilíbrio se aprofundasse. E serviu como mais um instrumento de dominação da burguesia mercantil e latifundiária local que lentamente se transforma em burguesia industrial" (BRESSER PEREIRA, 1987).

Oliveira (1978) levantou a tese, já citada brevemente, de que a criação da Sudene representou a destruição acelerada da economia "regional" nordestina e a perda de hegemonia da burguesia regional no Nordeste para a burguesia do Sudeste (principalmente São Paulo).

> O efeito visível é o de uma retração das unidades nordestinas concorrente, até com a liquidação de empresas; um curioso efeito de realimentação das diferenças de poder de competição entra em cena: incapacidade de disputar o mercado em razão de seu atraso tecnológico relativo, as indústrias do Nordeste não se expandem nem se

> renovam, o que acaba produzindo novas perdas de poder de competição, incremento da perda de mercado e assim por diante, até criar situações de verdadeiro desemprego de recursos (OLIVEIRA, 1980, p. 57).

Por outro lado, a ação do Estado na região nordestina atua diferente do movimento de se realiza nacionalmente ou mais precisamente no Sudeste.

> O Estado que fica no Nordeste é um Estado imobilista, do ponto de vista das relações ente as classes 'regionais', ainda que do ponto de vista da acumulação à escala nacional operasse francamente, reiterando os termos de reprodução da economia industrial. Tal imobilismo serve também a esse processo em escala nacional, como bomba de sucção; através do mecanismo da taxa cambial, por exemplo, o Estado descapitaliza a economia do Nordeste em favor do centro da acumulação. Mesmo em 1953, quando se cria o Banco do Nordeste do Brasil, apontado agora por muitos como precursor da Sudene, a intervenção do Estado fica muito aquém de sua própria atuação como num caso como o do BNDE (OLIVEIRA, 1978, p. 94).

Assim, a integração nacional é, portanto, um momento da nacionalização do capital. "Enquanto as economias regionais ligaram-se ao exterior, o capital internacional se realizava 'regionalizando-se'; quando uma das 'regiões' assume o comando do processo de expansão do capitalismo, voltado agora sobretudo à realização interna de valor, há necessariamente que realizar um processo de 'nacionalização' do capital" (OLIVEIRA, 1978, p. 77). Assim, submete-se o capital de outras regiões às leis de reprodução e às formas predominantes na região que comanda a industrialização (mesmo que isso signifique a destruição de outros capitais). Em síntese: para desenvolver o capitalismo brasileiro, segundo Cano (1985) o Estado não poderia deixar que os interesses regionais se colocassem acima dos interesses nacionais, quais sejam, o desenvolvimento da indústria.

No processo de integração nacional Amazônia e Nordeste apresentam pontos em comum e, ao mesmo tempo, trajetórias diversas. A integração destas economias ao centro dinâmico refletirá estas convergências e diferenças. Inicialmente pode-se observar a incorporação primeira da região nordestina, talvez impulsionada pelo contingente populacional que, apesar de apresentar renda baixa, era grande numericamente. Assim, o Nordeste é uma antecipação em alguns aspectos de políticas que se adotou na Amazônia – apesar de que, como vimos, a SPVEA ser anterior à Sudene. Na integração acional a Amazônia foi incorporada posteriormente, inclusive quando a industrialização já alcançara seu núcleo dinâmico: a produção de bens de capital.

CAPÍTULO III. DAS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL À SPVEA – A INEXISTÊNCIA DE UM PROJETO PARA A AMAZÔNIA

Ao partirmos da crise da economia amazônica, queremos resgatar as primeiras tentativas do governo federal de apresentar políticas de intervenção e planejamento regional. Em nossa interpretação até os anos 1950 não há um projeto claramente definido do Estado nacional brasileiro para a Amazônia e isso inclui também o período da Spvea (1953-1966), estudado com mais detalhe no final do capítulo. Esta Superintendência será analisada em seus planos de desenvolvimento e em suas contradições presentes até a sua extinção.

1. A CRISE REGIONAL E AS PRIMEIRAS AÇÕES ESTATAIS NO PLANEJAMENTO REGIONAL

Em 1910 aproximadamente 62% da arrecadação amazônica destinavam-se ao governo federal. Neste ano, do total da arrecadação pública no Pará, 72.771 contos de réis, 41.876 contos ficaram com o governo federal, 20.255 contos com o estado paraense e 10.640 contos destinaram-se a Belém (SANTOS, 1980). Quando analisamos a evolução das despesas a relação é inversa, aos governos estaduais e municipais, que ficavam com a menor parcela da arrecadação, cabia a grande maioria dos gastos e investimentos na região (veja a tabela 6).

Tabela 6: Despesas públicas no Pará e na Amazônia, em contos de réis.

Unidade e governo	1900	1910	1920
Pará	24.608	47.537	27.994
Federal	4.396	5.744	3.656
Estadual	20.212	22.540	16.175
Municipal	-	19.253	8.162
Amazônia	65.390	75.625	39.163
Federal	6.183	12.359	7.503
Estadual	59.207	40.193	20.853
Municipal	-	23.073	10.807

Fonte: IBGE – Anuário estatístico 1939-40; Santos (1980)

Os estados ficaram com 75,4% do total de despesas na Amazônia em 1890; 90,5% em 1900 e mais da metade nos anos de 1910 e 1920. Em termos absolutos os gastos federais na região que haviam subido de 6.183 contos de réis em 1900 para 12.359 contos em 1910 (abaixo dos 41.876 contos de réis arrecadados pelo governo federal neste ano) caíram a 7.503 contos em 1920, ou seja, quando a crise desponta e a região clama por ajuda a atitude do governo federal foi reduzir suas verbas na Amazônia. A atitude de passividade ou mesmo de negatividade da União para com a região não iniciara neste momento. As plantações no Sudeste Asiático haviam começado nas duas últimas décadas finais do século XIX, crescendo desde então (SANTOS, 1980). Isto evidenciava que haveria um forte concorrente a curto e

médio prazo à Amazônia, o que colocaria em xeque a sua sustentabilidade. Mesmo tendo conhecimento disto o governo federal não tomou nenhuma atitude de fôlego para estimular fosse a produção de cultivo, fosse a produção industrial. Por outro lado, é preciso reconhecer que diante da nebulosidade formada pelas facilidades de obtenção de lucro a burguesia regional ficou míope e também nada fez de significativo para proteger seus próprios capitais a não ser reclamar por políticas de proteção dos preços altos.

Na relação entre despesas e receitas, enquanto os governos estaduais acumularam sucessivos resultados negativos em suas contas (déficit de 18.085 contos de réis em 1900 e 6.448 contos de réis em 1920, por exemplo) o governo federal apresentou saldo positivo de 7.196 contos de réis, 22.656 contos e 72.440 contos em 1890, 1900 e 1910 respectivamente (SANTOS, 1980). Isto era um dos fatores a empurrar os governos estaduais a tomar empréstimos externos. Se no esquema do aviamento pudemos fazer a analogia com duas pirâmides, aqui também isso se verifica. No tocante à arrecadação temos uma pirâmide em posição normal onde a sua parte maior e mais larga (base) fica com o governo. Quando analisamos os gastos a pirâmide se inverte, cabendo ao governo federal os menores gastos e aos estados e municípios o grande peso da sustentação pública regional.

Assim, o auge da produção gomífera, com elevação da arrecadação pública, é também um período marcado pelo endividamento público regional amazônico (ROCQUE, 2001).[94] Os estados regionais assumiram para si o ônus de obras infraestruturais necessárias à reprodução do capital aqui presente: os portos para a exportação, por exemplo. Além disso, a eles recaía a contrapartida à concentração de renda urbana, de onde se colocava como necessidade obras de urbanização, transporte, eletrificação e lazer (teatros, bibliotecas, etc.).

Os investimentos governamentais, particularmente estaduais e municipais (intendência) cresceram junto com o aumento das exportações, tendo o auge entre 1890 e 1895. De 1851 a 1920 os gastos do governo do Pará e da intendência de Belém concentraram-se na ordem de 68,2% em seis itens: sistema viário urbano (expressão do grande crescimento populacional, da urbanização e dos reclames da elite local); energia e iluminação; execução de portos, barragens e canais; construção de estradas e pontes; construção de igrejas; assim como de escolas (SANTOS, 1980; ROCQUE, 2001).[95]

Podemos concluir que além da transferência de riquezas ao exterior, via controle do capital comercial-financeiro, também se transfere renda para outras regiões do país (Sudeste particularmente). Em outras palavras, do valor gerado pelo seringueiro uma parte, via arrecadação pública, vai financiar investimentos em outros estados brasileiros. Por outro lado, comparando a evolução do café e da borracha fica evidente a participação fundamental, no longo prazo, do primeiro na formação da riqueza do país, mas não se pode negar a contribuição da produção gomífera, ainda que o período de ascenso da borracha seja menor que o do café. Esta contribuição, expressa na participação do produto nas exportações totais do país, aumenta em 1890 e se mantém elevada até 1915, mesmo que neste ano já esteja em profunda crise (veja as tabelas 7 e 8).

---

[94] Carlos Rocque, historiador, especializou-se no estudo das oligarquias paraenses, de onde surgiram, entre outras, obras biográficas sobre Antônio Lemos e Magalhães Barata.

[95] Vale registrar que neste período se gastou mais com a construção de igrejas do que com escolas, 5,2% para as primeiras e 4,2% para as segundas. Não podemos deixar de citar também o fato de que uma parcela significativa dos gastos públicos ocorreu em obras monumentalistas diante da miséria rural e das periferias urbanas. Para outras informações veja Sarges (2000).

Tabela 7: Participação percentual do café e da borracha no total das exportações brasileiras, 1850-1920 (anos selecionados).

Produto	1850	1890	1895	1899	1900	1905	1909	1910	1911	1912	1915	1920
Café	39%	68%	69%	57%	57%	47%	53%	41%	60%	62%	60%	49%
Borracha	1%	10%	16%	24%	20%	33%	30%	40%	23%	22%	13%	3%

Fonte: IBGE – Anuário estatístico 1939-1940.

A tabela 7 demonstra que as exportações de borracha amazônica em 1850 foram 1% das exportações nacionais enquanto o café alcançou 39%. Dez anos mais tarde o café aumentou para 68%, mas a borracha já somava 10% de tudo o que o país exportava, subindo a 24% em 1899, 33% em 1905 e 40% em 1910, ano em que o café somara 41% do total nacional.

Tabela 8: Saldos líquidos da Amazônia e do Brasil, 1850-1920 – comércio exterior medido em contos de réis, anos selecionados.

Unidade	1901	1903	1905	1908	1909	1912	1915
Amazônia (a)	141.779	132.047	142.846	127.848	208.070	163.989	100.431
Brasil (b)	412.474	256.143	230.462	138.519	423.714	168.367	459.302
Participação (a/b)	34,4%	51,6%	62%	92,3%	49,1%	97,4%	21,9%

Fonte: IBGE – Anuário estatístico; Le Cointe apud Santos (1980).
Obs.: o ano de 1910 não consta devido à contradição entre dados, mas, como se pode deduzir da evolução dos números, manteve elevada a participação regional nos saldos nacionais.

Quanto à participação regional no saldo da balança comercial brasileira (tabela 8), podemos observar que no auge da produção gomífera a Amazônia foi fundamental para que o país não se tornasse deficitário, sendo que o saldo líquido regional foi equivalente a 34% do total nacional em 1901, subindo a 62%, 92,3%, 97,4% em 1905, 1908 e 1912 respectivamente. É claro que com a crise da economia amazônica esta participação seria reduzida, foi o que aconteceu – em 1915 caíra para 21,9%, se mantendo em queda permanente por longos anos (SANTOS, 1980).

O que pretendemos mostrar com estes números é que a sociedade amazônica, sustentada numa exploração excessiva do seringueiro, mas também de outros trabalhadores, produziu um montante significativo de riquezas que, ao ser comparado com o investimento industrial e governamental na região, nos levam a concluir que financiou, em alguma medida, durante este período, uma parte do processo de industrialização que se iniciava no Sudeste brasileiro. A título de exemplificação numérica, de 1889 (proclamação da República) até 1916 a União arrecadou no Pará 582.148 contos e gastou (despesas) 130.536 contos, apresentado um saldo de 451.612 contos (com preços constantes). No auge dos preços da borracha (1909 e 1910) as receitas líquidas da Amazônia equivaleram a 12% e 13,8% do total das receitas brutas do país. Levando-se em consideração a pobreza da população (apesar da riqueza produzida), sua pequena densidade populacional e a fragilidade dos estados amazônicos, podemos verificar que estes percentuais são significativos (SANTOS, 1980; ROCQUE, 2001).[96]

Santos (1980) calcula que do total de renda interna da Amazônia em 1910 (485.833 contos) 55% foram transferidos para fora da região: 26% migraram para outros países e 29% para outras regiões do Brasil (não incluídas aqui as possíveis remessas de dinheiro de imigrantes nordestinos às suas famílias). Tomando em consideração o montante transferido e

[96] Estes percentuais se mantêm, em média, superiores a 10% no período de 1905 a 1910.

o fato de que o que ficava concentrava-se em poucas mãos, podemos ter uma noção do contraste social regional e do grau de pobreza da ampla maioria da população, estivesse ela na floresta ou nas periferias urbanas amazônicas. De um lado miséria, de outro um padrão de consumo que, apesar da transferência de renda para outras regiões, lembrava, ou queria fazer lembrar, o europeu.[97]

Segundo Gomes e Vegolino,[98] se os recursos transferidos à capital do Império fossem investidos regionalmente, contribuiriam decisivamente para a sustentação da economia amazônica quando a produção extrativa do látex entrasse em crise. "No contexto da época, tratava-se de recursos que teriam sido vitais para a implantação de infra-estrutura econômico e social, fundamental para a sustentação do crescimento regional, especialmente quando a demanda internacional pela borracha eventualmente deixasse de crescer, ou declinasse" (SUDAM, 1997, p. 27).

A conclusão de Gomes e Vegolino/Sudam é que neste período a ação do governo federal foi negativa em relação à Amazônia.

> O governo central contribuiu negativamente para a sustentabilidade de longo prazo do crescimento regional, através de um mecanismo particularmente prejudicial aos interesses dos empreendedores locais e consumidores urbanos: as persistentes mudanças nas tarifas de importação e exportação, com vistas a equilibrar o orçamento fiscal. Como a economia era altamente especializada na produção e exportação de um único bem, o quociente de importação em relação à renda regional era bastante elevado. Praticamente todos os produtos de consumo eram importados. Dessa forma, um aumento nas tarifas de importação afetava os preços das mercadorias de primeira necessidade, contribuindo para uma queda da renda real dos consumidores. Durante o período de 1850-1890, ocorreram diversas mudanças na legislação tarifária, mas foi com a guerra do Paraguai que o governo imperial elevou os direitos de importação, com o objetivo de fazer caixa para equilibrar o orçamento fiscal, extremamente abalado por conta do aumento das despesas com a guerra (SUDAM, 1997, p. 26).

É verdade que estes os recursos transferidos ao núcleo mais dinâmico da economia nacional poderiam ser investidos regionalmente de modo a diversificar a economia regional, mas, diferente do que colocam Gomes e Vegolino, e em alguma medida Santos, nada garante que isso ocorreria. Não podemos deixar de ver que havia um fluxo considerável de renda transitando na Amazônia e que seu reinvestimento se fazia na própria produção extrativa gomífera. Assim, havia a possibilidade real de que, mantidos os recursos na região, eles se concentrassem na atividade mais lucrativa: a borracha.

As oscilações nos preços da borracha colocavam a economia local, apesar da euforia, num envolto de insegurança permanente. Pelos dados disponíveis (SANTOS, 1980; LEAL, 2007a) Antes de 1911 os preços da borracha já haviam sofrido fortes quedas em alguns anos,

---

[97] Em carta a seu pai, Euclides da Cunha assim se expressa maravilhado: "Não se imagina no resto do Brasil o que é a cidade de Belém, com seus edifícios desmesurados, as suas praças incomparáveis e com a sua gente de hábitos europeus, cavalheira e generosa" (CUNHA apud ROCQUE, 1973). Evidentemente quando fala dos hábitos europeus refere-se a uma pequena parcela da população. Por outro lado, houve quem visse este período negativamente. Foi o caso de Caio Prado Jr. que, ao criticar as despesas suntuárias, afirmou que a riqueza gerada na produção da borracha não serviria para nada sólido e durável. Disso concluiu que "o maior símbolo que ficará desta fortuna fácil e ainda mais facilmente dissipada é o Teatro Municipal de Manaus, monumento em que à imponência se une o mau gosto" (PRADO JR., 1976, p. 246-247).

[98] Este trabalho foi feito por estes dois autores, mas sob encomenda da Sudam (1997).

gerando inclusive vários processos de falências importantes.[99] Esta situação levou ao surgimento de uma idéia de valorização da borracha, tal qual se defendia no Sudeste do país.

A Liga dos Aviadores foi criada em janeiro de 1911 com a idéia de sustentação elevada dos preços, tal qual o Convênio de Taubaté em relação aos preços do café. Frente à baixa nos preços a Liga procurou aumentar seus estoques para recuperar os preços de abril de 1910, mas o efeito foi o inverso. Com a produção crescente do Sudeste Asiático a Liga teve que liberar estes estoques em 1912, o que redundou em aumento das exportações regionais, mas, também, em mais queda nos preços. O Banco do Brasil suspendeu os empréstimos que fazia (sob fortes garantias), desde 1908. A crise se aprofundou e os processos de falência tornaram-se crescentes (SANTOS, 1980).

A atitude do Banco do Brasil decorreu do medo de acumular prejuízos, mas não se pode desconsiderar o fato de que o governador paraense da época, João Coelho, ter rompido com Antônio Lemos, intendente de Belém, o qual mantinha estreitas relações com o presidente Hermes da Fonseca e seu homem forte, senador Pinheiro Machado. A crise trouxe falências, dívidas não pagas, desemprego, mais miséria e fome. Quanto mais a crise se aprofundava maiores eram a inquietações, de modo que ocorreram vários momentos de distúrbios políticos (SANTOS, 1980; ROCQUE, 2001 e 1973). Estes se explicam não apenas superficialmente pelas disputas entre oligarquias e seus representantes, mas pela própria crise da economia.

Ademais, a procura por borracha crua era, até este momento, totalmente externa, de modo que a incipiente indústria brasileira no Sudeste não encontrava motivos diretos e imediatos para proteger esta produção extrativa. Além disso, o capital extrativista precisava manter a estrutura econômico-social estabelecida na região. Esta manutenção significava a continuidade da existência deste capital, por isso, entre outros motivos, não lhe interessava primeiramente diversificar a produção regional (LOUREIRO, 2004). É neste sentido que a busca por garantias de preços visava à manutenção da produção extrativa e dos interesses envolvidos. A reivindicação por políticas de desenvolvimento regional, medidas e recursos federais significava muito mais do que a defesa pura de um produto (a borracha). Entre os muitos interesses em jogo estavam àqueles ligados ao setor terciário, diretamente associados ao extrativismo. Porém, por tudo que colocamos até aqui, entre tantas reivindicações não sobrou espaço real para a heveicultura.

Como vimos, a arrecadação pública desaba. A receita amazonense cai de 18.069 contos de réis em 1910 para 7.428 contos em 1915. No Pará a receita de 20.255 contos no primeiro ano reduz-se a 8.887 contos cinco anos depois. Movimento igual também ocorre com o Acre. Diante de um endividamento externo e interno crescente e frente à desordem financeira[100] os governos estaduais, para poder pagar os juros e empréstimos externos, cortaram bruscamente as despesas, mesmo em serviços fundamentais (SANTOS, 1980; ROCQUE, 2001).

---

[99] O que diferencia estas quedas daquela que se presenciou a partir de 1911 é que as primeiras foram momentâneas, de modo que o movimento médio dos preços até este ano foi ascendente. Já a partir deste ano a queda dos preços ocorre e se aprofunda permanentemente.

[100] Segundo as informações de Santos (1980) e Rocque (2001), quando João Coelho assumiu em 1909 encontrou dívidas com fornecedores e salários atrasados que remontavam ao ano de 1900 (lembremos que esta foi a década do auge da borracha). Enéas Martins, que tomou posse em fevereiro de 1913, encontrou uma situação não menos caótica. Na sua gestão intensificou-se a prática de pagar os fornecedores com nota promissória e os salários com vale. Justificava isso dizendo que já se praticava anteriormente nos governos de Augusto Montenegro e de Coelho. Paralelo a isso, e contraditoriamente, os governos deste período chegaram a pagar juros da dívida externa num intervalo de quinze em quinze dias.

Os governadores do Pará, João Coelho, e do Amazonas, Antônio Bittencourt, firmaram um convênio em 31 de março de 1911 cujo objetivo era financiar a produção gomífera, o que incluía a fundação de dois bancos de crédito agrícola e hipotecário (em Belém e Manaus). Buscava-se ainda melhorar e padronizar tecnicamente a borracha exportada, isentando os impostos das fábricas que se propusessem a tal feito. Além disso, propunha-se a formação de estoques que regularizassem o mercado. Para viabilizar o convênio a União teria que endossar um empréstimo de seis milhões de esterlinos que seria pago com uma sobretaxação da borracha. O problema é que nem o governo federal aceitou fazer o endosso, nem os produtores-negociantes da borracha concordaram com a nova taxa. O convênio, mesmo já oficializado e transformado em lei, foi abandonado em seu nascedouro (SANTOS, 1980).

Ainda em 1911, a partir do congresso da borracha realizado no Rio de Janeiro, lançou-se o Plano de Defesa da Borracha pelo ministro da agricultura Pedro Toledo, oficializado na Lei 2.543-A de janeiro de 1912 e no decreto nº 9.521 de abril do mesmo ano. O plano procurava colocar o país na disputa internacional da borracha de cultivo,[101] através do plantio. Tentou-se reduzir os custos de extração e diminuir os impostos. Buscou, ainda, estimular a industrialização da borracha, o que incluía isenção fiscal e outros estímulos (PINTO, 1984). A crise era essencialmente Amazônica, mas as medidas de apoio se estendiam a diversos outros estados: Mato Grosso, Maranhão, Piauí, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná. Receberiam prêmios monetários cada primeira fábrica de artefatos de borracha que se instalasse, além de em Belém e Manaus, em Recife, Bahia e Rio de Janeiro. Estas teriam isenção total de impostos e taxas de importação para materiais e equipamentos.

A política não se limitava às atividades ligadas à borracha. Na Amazônia a ampliação da produção alimentar seria estimulada, inclusive com arrendamento de fazendas nacionais; constituir-se-iam companhias pesqueiras para a pesca e industrialização deste produto; e diversos hospitais seriam construídos (PINTO, 1984).

Como se vê não é apenas um plano de estímulo à produção gomífera, muito menos uma política de proteção de preços em si. É um programa mais amplo. Entretanto a viabilidade e execução do plano ficavam questionadas quando constatamos as metas para o transporte. Propunha-se tornar navegáveis trechos de rios de difícil acesso,[102] integrar interna e externamente a região através da construção de diversas estradas de ferro; e importar navios. A título de exemplo, seria construída uma estrada de ferro que ligaria em vários trechos intermediários os rios Tocantins, Araguaia, Parnaíba e São Francisco, permitindo uma ligação direta de Belém e da região ao restante do país, particularmente o Sudeste a partir de Pirapora em Minas Gerais.

Levando-se em consideração os reduzidos investimentos federais na Amazônia até então, a nova política proposta ao mesmo tempo em que trazia esperança gerava desconfiança. Fora isso, a Lei 2.543-A não definiu um percentual ou montante financeiro ao plano, facultando ao Executivo defini-lo de ano a ano. Junto ao plano foi criada uma instituição no e do Ministério da Agricultura no Rio de Janeiro, a Superintendência de Defesa da Borracha (PINTO, 1984).

O pessoal destinado a esta superintendência foi um agrônomo, um médico, dois técnicos e nove funcionários burocráticos e zeladores. Posteriormente foram contratados alguns poucos técnicos estrangeiros especializados. Através do decreto nº 9.649 o governo federal destinou 8.000 contos à instituição, mas, segundo Santos (1980), somente o estudo

[101] Não somente da seringueira amazônica, mas também de outras espécies vegetais como a mangabeira.

[102] O objetivo dos investimentos em transporte, inclusive quanto a tornar navegáveis trechos de certos rios, era proteger o setor comercial e facilitar o acesso a determinadas áreas de seringais (PINTO, 1984; SANTOS, 1980).

para tornar navegáveis os altos cursos dos rios Purus, Acre e Rio Branco custou 6.000 contos – para se chegar à conclusão de que não se deveria aventurar neste empreendimento.

Nestas condições o plano terminou em fracasso. Os impostos aduaneiros ao invés de reduzidos, na prática, acabaram sendo aumentados. A heveicultura e a colonização contaram com a instalação formal de diversas empresas, estrangeiras principalmente, mas isso não se traduziu em aumento da produção. Também o setor de transporte limitou-se a seus mega-objetivos iniciais, não saindo do papel. Quanto aos outros objetivos do plano, Santos (1980) afirma que, além de não se ter fundado sequer um núcleo agrícola, o saneamento também não ocorreu e da previsão de construção de nove hospitais, cada qual com 100 leitos, não se chegou a nenhum hospital ou leito. O plano não passara de uma declaração de boas intenções. Mesmo isto não durou muito. A nova gestão do Ministério da Agricultura suspendeu contratos de pessoal e aprofundou o desmonte do que havia do plano. Já Pinto (1984) levanta a hipótese de que a aprovação unânime do plano no Congresso Nacional deva ter sido parte de uma articulação para fortalecer o governo de Hermes da Fonseca, então em dificuldades. A hipótese parte do fato de que logo depois de aprovado o próprio Congresso passa a questionar o plano e se nega a votar os recursos exigidos à viabilização do plano, o que levou à extinção da própria Superintendência.

Santos (1980) cita ainda três resultados imprevistos do plano: 1) quando os competidores externos souberam do mesmo, pressionaram e conseguiram que seus governos lhes fizessem concessões, resultando em elevação relativa do preço do produto brasileiro; 2) fortaleceu-se a idéia de que mais uma vez o governo federal não cumprira aquilo que havia prometido à região; e 3) o que havia de simpatia federativa transformou-se em animosidade.

Depois do Plano de Defesa da Borracha, foram baixados alguns decretos onde a borracha era tema individualmente ou em associação, mas não se efetivaram em ações concretas de ação na Amazônia, incluindo aqui a produção gomífera (PINTO, 1984). Daí segue-se que até os anos 1940 pelo menos não se viu política efetiva do governo federal de apoio à economia regional. Assim, podemos perceber que esta economia e particularmente os negócios em torno da borracha era uma questão regional quando se tratava de produção, diversificação, beneficiamento e produção; inversamente, tornava-se questão nacional quando vista sob o ângulo da arrecadação.

A borracha foi motivo ainda para o estabelecimento de um grande empreendimento na Amazônia dos anos 1920: o estabelecimento do Projeto Ford. O controle da produção de borracha natural pelo cartel inglês se chocava com os interesses da crescente indústria automobilística norteamericana, tendo à frente as empresas Ford. Após a Primeira Guerra os EUA buscaram de diversas formas reduzirem os preços da borracha natural. Do outro lado, os produtores ingleses tentaram mantê-los em patamares que favorecessem seus lucros, por isso adotaram o Plano Stevenson, uma estratégia de controle das quotas de exportação para manter seus interesses – o que provocou forte reação por parte do cartel pneumático estadunidense.

Assim, o governo dos EUA adotou a política de estimular a plantação de borracha em países que estivessem sob sua órbita de influência. Disso resultou a escolha da região de Santarém no Pará como área mais propícia a este investimento – mais exatamente a região de Itaituba, segundo o estudo de Costa (1981). Por sua vez, a burguesia paraense[103] viu nesta atitude a possibilidade de mudar a situação de depressão econômica em que havia mergulhado desde que os seringais do Sudeste asiático entraram em operação. Por conta disso, segundo Leal (2007a), procurou-se atrair de todas as formas possíveis o empreendimento para a região. A tentativa de quebra do monopólio britânico interessava tanto aos EUA quanto aos produtores paraenses. No campo estadunidense, Henry Ford, ao mesmo tempo em que se aliava ao cartel automobilístico contra o cartel gomífero também lutava internamente ao seu

[103] Que Leal define como subburguesia.

cartel, pois perdera a hegemonia quase absoluta que exercera até então na produção de automóveis. Assim,

> A obtenção de uma tal quantidade de território [na Amazônia] aos preços degradados que tem a natureza nas áreas periféricas, tinha, entre outras, a faculdade de somar um expressivo degrau ao patrimônio das empresas Ford, bem como o de vir a servir, mais uma vez pelas facilidades que a periferia dá, como sede de experimentos técnicos, que sempre são voltados às possibilidades de mercado, para uma empresa acossada pelo fogo da concorrência e pelo controle monopolista de um insumo essencial a ela (LEAL, 2007a, p. 46).

Na área de terras adquirida por Ford (1,2 milhão de hectares, depois batizada de Fordlândia) ele recebeu uma soberania institucional "ilimitada, sob a garantia e proteção declarada do Estado" (LEAL, 2007a, p. 76). Entre outros, ele podia explorar a área como quisesse, não apenas com o plantio das seringueiras, mas, também, com a extração mineral e aproveitamento do potencial energético hidráulico, por exemplo. Também podia possuir força pública (repressiva) própria e foi isento de qualquer imposto ou taxa estadual ou municipal por cinqüenta anos.

O projeto Ford no Tapajós chegou a ser instalado, apesar de muito aquém das metas iniciais, mas redundou em fracasso. A versão mais comum é aquela que atribui às pragas naturais (*Dothidela Ullei*) a causa do insucesso do empreendimento. Leal não nega este elemento mais o descarta como fator preponderante. Dois fatores mais são apresentados por ele: o primeiro é a topografia irregular de Fordlândia, levando a uma permuta de parte da área por outra de topografia regular (Belterra); o segundo e decisivo elemento explicativo da crise do projeto foi a indisponibilidade de força de trabalho na quantidade e nas condições de padronização e adaptação exigidos pelas empresas Ford, que negava as peculiaridades da cultura local na relação entre homem e natureza.[104]

> Sendo o meio natural da Região, em áreas como o Baixo-Amazonas, fértil em recursos para a subsistência, de fácil alcance pelo Homem, este desenvolve culturas associadas a pouco esforço produtivo: a caça, a pesca, e, mesmo, a coleta florestal. Isso – é óbvio – torna os trabalhadores desses espaços avessos ao caráter repetitivo, monótono e intensivo do trabalho industrial [...].
> Essa força de trabalho já havia dado provas de sua total inadaptação às condições de trabalho imposta pela Empresa, por causa de uma circunstância fundamental – o seu grau de interação com o meio natural. Assim, a menos que se pudesse impedir o seu acesso a este Meio [...] a sua disponibilidade para as atividades produtivas continuaria sendo um obstáculo insuperável.
> O empreendimento Ford não avançou por não poder dispor do exército de trabalhadores necessário, em primeiro lugar, para quaisquer outras atividades produtivas que exigissem disciplina fabril (LEAL, 2007a, p. 103 e 109).

A Segunda Guerra Mundial trouxe um rápido e curto estímulo à economia regional. Com os seringais do Sudeste Asiático ocupados pelos japoneses, o Brasil firmou os Acordos de Washington (março de 1942), com o governo dos Estados Unidos e Inglaterra, sobre

[104] Leal cita, no decorrer do seu trabalho, um elemento adicional da crise: o desenvolvimento e expansão da indústria da borracha sintética.

matérias-primas estratégicas, entre estas destacadamente a borracha vegetal (LEAL, 1999 e 2007). O governo brasileiro comprometeu-se em aumentar a produção gomífera para abastecer exclusivamente a indústria estadunidense, reduzindo o consumo interno nacional. Para tal passou a assumir a prerrogativa de controle de todo o processo desta atividade, da produção à exportação. O Banco do Brasil ficou com o monopólio provisório da compra e exportação da borracha, tarefa transferida depois ao Banco de Crédito da Borracha, criado logo após (julho de 1942). O BCB era estatal, mas 40% de seu capital pertencia à Rubber Reserve Company (agência governamental estadunidense)[105] e dois dos seus seis diretores eram norte-americanos. Apesar dos interesses imediatistas, o banco constituiu-se também em instrumento de médio e longo alcance. Com ele institucionalizou-se um sistema de crédito e financiamento na região (MAHAR, 1978; PINTO, 1984).

Anteriormente, em 1940, Getúlio Vargas, prevendo o quadro da guerra, já havia pronunciado o "discurso do Amazonas" em Manaus, onde convocara a nação a um maior esforço em defesa do desenvolvimento amazônico (VARGAS, 1954a). Paralelo aos esforços de guerra o governo federal criara os territórios federais assumindo diretamente o controle de parte significativa do território amazônico sob a justificativa da defesa e integridade nacionais, até então subordinados aos estados da região.

Os esforços decorrentes dos Acordos de Washington levaram a uma situação que ficou conhecida como a "batalha da borracha". Sem antecipar seus resultados, é importante destacar a criação de certa infraestrutura, usada inclusive futuramente em outros empreendimentos. Instalou-se, como já afirmamos, o BCB, verificando ainda, o fortalecimento do Instituto Agronômico do Norte com o intuito de racionalizar e estimular o cultivo na Amazônia, particularmente das heveas; o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP); uma agência do governo estadunidense, a Rubber Development Corporation (RDC), destinada a estimular a produção e abastecer os seringais (afinal a produção não podia parar por falta de alimentos e equipamentos); o Serviço de Encaminhamentos de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA);[106] a Superintendência de Abastecimento do Vale (SAVA), também com financiamento da RDC; a ampliação do aeroporto de Val de Cans em Belém e a construção do aeroporto de Ponta Pelada em Manaus (MAHAR, 1978; PINTO, 1984; MATTOS, 1980).

---

[105] Pelas informações de Mahar (1978) o Tesouro Nacional tinha 87.500 ações, o governo estadunidense controlava 60.000 ações e outras 2.500 estavam em mãos privadas. Anos depois o Banco foi totalmente nacionalizado pelo governo brasileiro. Este trabalho de Dennis Mahar, publicado em 1978 pelo IPEA, tornou-se uma referência no estudo das políticas governamentais ao desenvolvimento amazônico.

[106] A SEMTA foi substituída em 1943 pela Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA). Um pouco antes à SEMTA o governo baixou decreto regulamentando as relações de trabalho entre seringueiro e seringalista, onde definia que da renda líquida da borracha 60% caberia ao seringueiro (SECRETO, 2007). Chega a ser cômica esta atitude na medida em que o governo nada fazia para regular esta relação onde de fato ela ocorria: na floresta. A tarefa de fiscalização do cumprimento desta regulamentação ficava a cargo do BCB, um banco. Do ponto de vista da burguesia regional não havia interesses em mudar as relações há muito estabelecidas e que garantiam os lucros elevados. Isso fica evidente no perfil do seringueiro traçado pelas associações comerciais de Pará e Amazonas: "Antes do mais, deve ele ser capaz de viver isolado no interior da floresta, o que constitui particular disposição de espírito, deve possuir certa facilidade de improvisar, para se bastar a si mesmo com os escassos recursos da floresta. Deve ser suficiente saudável para não enfermar em sua barraca, úmida e sem conforto, no centro da mata. Deve ter suficiente resistência física para uma caminhada de 20 quilômetros, diária, suportando carga através de alagadiços e ladeiras. E deve, finalmente, contar com habilidade ao 'corte', pois um seringueiro desajeitado, canhestro, é fraco produtor de 'leite de seringa'" (ANDRADE apud PINTO, 1984, p. 98). A este sincero depoimento só faltou acrescentar algo também importante para as associações burguesas regionais, que este trabalhador aceitasse comodamente o valor mínimo pago por seu trabalho e a condição de exploração excessiva a que ele se encontrava.

Ainda neste período o governo federal, em função da dificuldade de atrair pessoas para a mata amazônica, equiparou o extrativismo do látex ao serviço militar, onde o seringueiro alistava-se como "soldado da borracha". A economia amazônica, segundo a caracterização de Leal (2007) se transforma em economia de guerra. Por conta desta e das demais iniciativas, conforma-se um novo afluxo populacional à região. Benchimol (1977)[107] afirma que 100 mil nordestinos vieram para a Amazônia entre 1942 e 1945, constituindo um quadro humano de fome, tristeza e desilusão, com milhões de mortos – muitos antes mesmo de chegarem ao seringal. Este trabalhador imigrante se deparava com uma realidade histórico-social, mas também física, muito diferente daquela de onde ele partira. O sertanejo, como afirma Benchimol (a partir de entrevistas com os migrantes) e confirma Secreto (2007), se auto-afirmava como homem de terra "enxuta" e a Amazônia era "encharcada".

Para estimular a imigração, além da parte estrutural (passagens, certa hospedagem, etc.) o governo Vargas empreendeu uma campanha de propaganda, através de cartazes e outros instrumentos, onde, para aquele "sem" opção (trabalhador nordestino), a Amazônia se apresentava como a terra da fartura e da esperança. Propagandeava-se uma vida nova, na qual o "Estado aparecia como mediador entre necessidades e oportunidades" (SECRETO, 2007, p. 83). Mas a campanha ideológica não se restringia a isso. Os soldados da borracha, nordestinos ou amazônidas, foram levados a acreditar que de fato estavam defendendo a pátria brasileira e a liberdade mundial – veja a citação de um ex-soldado da borracha sobre um de seus companheiros que morreu no meio da mata, picado por cobra, e lá mesmo foi enterrado com os seguintes dizeres na cruz improvisada: "Aqui foi enterrado João Fumaça, um Soldado da Borracha que lutou pela liberdade e ajudou a salvar milhões de vida. Saudades de seus amigos e companheiros" (SAMPAIO, 2007, p. 38).

Do ponto de vista da produção, em 1942 produziu-se 12.204 toneladas de borracha, 14.575 toneladas em 1943, 21.192 em 1944 e 18.887 toneladas em 1945, representando um aumento em relação ao auge da crise da produção gomífera, mas ficando bem abaixo das 37.178 toneladas de 1912.[108] A vitória dos aliados na guerra e a retomada do controle sobre o Sudeste Asiático fizeram retornar o desinteresse dos países desenvolvidos pela produção amazônica.

Além das instituições criadas, o governo baixou decretos que aumentavam (ou objetivavam isso) o seu controle sobre a produção e comercialização da borracha. O Decreto-Lei nº 4.451/42 estabeleceu a exclusividade estatal na compra e venda da borracha. O Decreto-Lei nº 4.481/42 ampliou a intervenção estatal na economia extrativa e, entre outros, estabeleceu um contrato-padrão entre seringueiro e seringalista que recebeu, de imediato, manifestações contrárias das associações comerciais do Pará e Amazonas. "a classe empresarial tinha plena consciência de que o Estado não teria mecanismos de fiscalização para fazer cumprir o contrato: todavia o simples fato da existência de um instrumento de referência aos direitos do trabalhador a colocava em sobressalto" (COSTA SOBRINHO, 1992, p. 88). Mais do que a tentativa de estabelecer um contato as resistências foram mais fortes à tentativa de se colocar agências oficiais para abastecer diretamente o seringalista, barateando os custos da produção. Ora, como vimos anteriormente, esta comercialização, era uma das principais fontes de acumulação de riquezas. "As elites empresariais da Amazônia reagiram de modo violento a essa forma de intervenção estatal, questionando os alicerces dessa nova política, em nome da própria sobrevivência da economia amazônica" (COSTA SOBRINHO, 1992, p. 89).

---

[107] Samuel Benchimol é um reconhecido pesquisador da temática Amazônia. Além deste trabalho citado há outra obra muito divulgada que é Amazônia: um pouco-antes e além-depois (BENCHIMOL, 1977a).

[108] Lembremos que neste ano o total produzido pelo país foi de 42.410 toneladas. Na realidade, Santos (1980) afirma que 42.268 toneladas foi a produção Amazônica deste ano.

Todo o aparato e ações em torno da batalha da borracha na realidade deram um novo, mesmo que curto, fôlego a uma estrutura de produção social bastante perversa ao trabalhador que a sustentava. O BCB acabou fazendo o papel das antigas casas aviadoras sem necessariamente acumular os lucros desta atividade. Estabeleceu isso sim um vínculo direto entre a extração do látex e a intervenção estatal através dos preços estimulados por este banco e, em parte, pelo governo dos EUA.

Para Carvalho (1987) até este momento as intervenções estatais ocorriam apenas de forma episódica, normalmente coincidindo com as fases de expansão da atividade extrativa, de modo que reforçaram a estrutura de dominação local. "Esses gastos públicos na região só serviram para reforçar a própria estrutura produtiva envelhecida e controlada pelas classes dominantes locais que deles se apropriavam tanto na esfera da produção quanto na esfera da circulação" (CARVALHO, 1987, p. 72).

Ao seringueiro dos anos 1940 nada de significativo mudou em relação ao da virada do século XIX para o século XX. Seu sonho de "vencer" numa região distante e diversa de seu ambiente cotidiano foi tão grande quanto sua desilusão. A Segunda Guerra foi vencida pelos países aliados, mas a batalha da borracha, mesmo estando o Brasil ao lado dos países vencedores, acabou em derrota... de trabalhadores amazônicos e nordestinos principalmente.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A FUNDAÇÃO DA SPVEA

> Os espaços potencialmente ricos e desocupados despertam apetites perigosos num mundo de crescentes pressões demográficas e políticas. Se as rarefeitas populações amazônicas têm os contornos de nosso domínio político, cumpre-nos auxiliá-las no aceleramento de sua integração à economia nacional [Getúlio Vargas, mensagem ao Congresso Nacional em 1951] (VARGAS, 1954b).

2.1. Antecedentes

Crise da economia regional, reclames da burguesia/oligarquia local, a defesa da segurança nacional e industrialização marcam as políticas públicas e a realidade amazônica nos anos 1940 e 1950. Em 1943 Vargas criou os territórios federais do Amapá, Roraima e Rondônia retirando uma parcela considerável do espaço amazônico da administração direta dos estados da região e repassando-a ao controle do governo federal.

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

É neste cenário que na constituição de 1946 se aprova o artigo 199, de autoria do deputado amazonense Leopoldo Peres, determinando investimentos de 3% da renda tributária nacional para a valorização da Amazônia.[109]

> Art. 199 – 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 das suas rendas tributárias.
> Parágrafo Único – Os estados e 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).

Desde então os recursos federais à Amazônia eram definidos ou justificados como pertencentes ao cumprimento deste artigo, mesmo que em montantes inferiores aos 3%. Os representantes da burguesia regional, ligada ao extrativismo, continuaram a pressionar o governo a manter a política de sustentação dos preços da borracha. Em setembro de 1947 foi aprovada a Lei 86 prorrogando até dezembro de 1950 o monopólio estatal da compra e venda da borracha, comprometendo-se a um preço de Cr$ 18,00 por quilo da borracha tipo acre-fina especial. O BCB continuaria a financiar a produção e foi criada a Comissão Executiva de Defesa da Borracha (CEDB, dez anos depois transformada em Conselho Nacional da Borracha). Os recursos para sustentar tal política sairiam do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia.[110]

Apesar de esta política responder a interesses regionais, a criação da CEDB traz um elemento novo. Ela era composta por três membros, representando produtores de borracha, BCB e indústria manufatureira e seria presidida pelo ministro da fazenda (PINTO, 1984). Os seringueiros continuavam de fora dos organismos que decidiam as políticas da borracha e da região, mas a CEDB não era um órgão regional, controlado direta e exclusivamente pela oligarquia regional amazônica, no mínimo havia dois participantes não diretamente constituintes deste setor: o representante da indústria e o ministro da fazenda (normalmente oriundo de outra região e setor produtivo). Suas atribuições extrapolavam a regulação do mercado da borracha vegetal, abrangendo a borracha sintética e o próprio estabelecimento de indústrias ligadas à borracha (sintética ou vegetal).

Entretanto, segundo Pinto (1984), apesar das atribuições, a CEDB não dispunha de quadro funcional e orçamento próprio, o que a transformava em órgão formulador, mas não executor. Apesar dessa situação que apontava para sua extinção, os interesses conflitantes acabaram por mantê-la, sendo que foi criada uma secretaria a ela (com corpo funcional público) que em 18 de janeiro de 1967, através do artigo 27º da Lei 5.227, parte da "Operação Amazônia" foi transformada na Superintendência da Borracha (Sudhevea).[111]

---

[109] O Nordeste também obteve política equivalente: 4% das receitas federais deveriam ser usadas na política de combate às secas.

[110] Isto não significou que os interesses extrativistas amazônicos ficaram satisfeitos, pois se reclamava da demora e/ou insuficiência dos recursos disponibilizados para a garantia de preços e compra da safra. Além disso, ocorreu uma queda relativa dos preços do produto. Por outro lado e contraditoriamente, a manutenção de preços elevados estimularia a produção e importação da borracha sintética e o cultivo da hevea (borracha), o que ocorria fora da Amazônia – veja Pinto (1984) e Mahar (1978).

[111] Mostramos que a CEDB já não era uma instituição regional. A Sudhevea era menos ainda. Apesar de presentes os interesses da burguesia extrativa amazônica o estímulo ao cultivo de seringais em outras regiões, à borracha sintética e à importação de borracha vegetal demonstrava que a política da borracha ficava cada vez

O BCB esteve ligado à produção extrativa amazônica durante a década de 1940, sendo transformado em seguida no Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BCA, lei nº 1.184 de 30/08/1950), onde os interesses extrativistas continuavam a se fazer presentes, pois seriam destinados ao banco 10% do Fundo de Valorização da Amazônia a serem investidos unicamente na região e de preferência na produção de borracha (PINTO, 1984; PEREIRA, 1976). Apesar disso o desenvolvimento industrial e a centralização de capitais no Sudeste do país colocava os interesses extrativo-comerciais da borracha amazônica em relativa e progressiva perda de espaço nacional. Isso se aprofunda quando cresce a importância e a participação da indústria automobilístico-pneumática durante do governo JK na segunda metade dos anos 1950.[112] Além disso, outros interesses ligados à burguesia regional também deviam reivindicar políticas de apoio, o que colocava enquanto perspectiva a construção de uma política mais global para região. Tanto Vargas quanto JK, como já demonstramos, não impulsionaram um rompimento definitivo com as oligarquias regionais, ao contrário, recorriam a elas (ou a setores delas) para buscar sustentação diante das disputas políticas de então. Porém, na medida em que impulsionavam a industrialização alguns interesses entravam em choque. Essa situação marca a política da borracha nos anos 1950.

No discurso feito em Manaus em 1940 Getúlio Vargas antecipara alguns elementos que seriam retomados posteriormente quando da definição de políticas federais para a região nos anos 1950. A Amazônia, e a floresta em particular, são tomadas como problema, como uma região decadente que deveria ser reerguida num esforço de toda a nação. “Vim par 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 de seu desenvolvimento.” A tarefa consistia em continuar a investida já iniciada: “conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta.”. Isso seria feito através da concentração e aplicação metódica dos recursos (inclusive no estabelecimento de núcleos agrícolas) para enfrentar o inimigo do desenvolvimento, o espaço tomado com vazio. Assim, “será possível, por certo, retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado”. Feito isso a Amazônia poderia fazer parte da Nação: “o vosso ingresso definitivo no corpo econômico da Nação, como fator de prosperidade e energia criadora, vai ser feito sem demora” (VARGAS, 1954a, p. 9-11).

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

Entre setembro e novembro de 1951, também por determinação do Presidente Vargas, ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia (BRASIL, 1954), cujo objetivo seria subsidiar a elaboração do Plano com este fim estabelecido na Constituição de 1946. A conferência foi presidida por Rômulo Almeida, tendo como secretário executivo Arthur Cezar Ferreira Reis. Técnicos do governo e especialistas diversos elaboraram diversos estudos que foram apresentados no evento e em parte adotados na mensagem anual que o Presidente enviou ao Congresso em 1952. Nela a ocupação e a

---

mais distante da Amazônia e mais próxima do Sudeste. Isso explica, mesmo que não em tudo, a elevação, citada por Pinto (1984), dos recursos à disposição desta superintendência na década de 1970.

[112] Esta situação é intensificada ainda mais durante os governos militares.

colonização da região continuariam sendo feitas via imigração nordestina, sendo que a produção regional deveria voltar-se para produzir produtos tipicamente regionais e alimentos à auto-suficiência local.

A mensagem se refere à possibilidade de petróleo e outros recursos do subsolo, mas, até pela falta de informações, não apresenta nada de concreto – apesar de que já se tinha a constatação e os preparativos da exploração da reserva de manganês do Amapá. O extrativismo continua sendo visto como o elemento sustentador da economia regional. "A produção extrativa, fundamento da economia do extremo-norte, mereceu um exame atento e realístico, que concluiu pela indicação de incentivos e medidas que amparem a produção da borracha silvestre, castanha, madeiras odoríferas, guaraná, balata e chicles, uaicima, piaçava, cumaru, copaíba-jacaré, puxuri e timbó" (VARGAS, 1954b, p. 4). Entre estes produtos a borracha continuava a ter papel de destaque, merecendo "consideração especial", mas não devendo ficar limitada à produção extrativa. A mensagem presidencial cita um estudo para a plantação de 30 milhões de seringueiras no intervalo de 10 anos. Para tal, 10% das verbas do plano deveriam ser destinadas a este empreendimento.

A parte referente ao extrativismo está subsidiada no texto de Sócrates Bomfim apresentado na conferência, de onde se lê: "a solução a longo prazo, já indicada no discurso do Rio Amazonas, estará na conversão das atuais atividades extrativas a uma fase agrícola pela disciplina dos vegetais silvestres ao cultivo sistemático. Enquanto isso, e paralelamente, a floresta deve ser objeto de uma exploração metódica que cobrirá as necessidades atuais de sua população." Apesar de tomar o cultivo como prioridade, o extrativismo ainda era visto como indispensável. "Alguns produtos tirados da floresta, a borracha pelo menos, são essenciais ao equilíbrio da economia nacional" (BOMFIM, 1954, p 23). Mas a economia e sociedade regionais, sustentadas no extrativismo, eram instáveis e sofriam de uma troca desigual, pois compravam seus produtos de consumo das outras regiões brasileiras a preços inflacionados e vendiam a produção local no mercado internacional sem inflação. "Essa ordem social é instável porque o seu caráter deficitário não exerce sobre a população florestal suficiente atração para conservá-la na floresta e ela principia a refluir aos centros povoados e à margem das vias de comunicação" (BOMFIM, 1954, p. 23).

O órgão financeiro do plano seria o Banco de Crédito da Amazônia, mas a autonomia na determinação dos recursos não cabia a ele e, como não havia ainda "a" instituição responsável para isso, a mensagem já apresentava uma previsão para aplicação dos recursos por cinco exercícios. Isso implica uma determinação anterior de prioridades, anterior à própria Spvea. Bomfim (1954) afirma que em 30 de junho de 1951 os recursos totais do BCA (capital, fundos, reservas e depósitos) somavam 526 milhões de cruzeiros, destes 296 milhões (56% do total) estavam imobilizados em estoques de borracha, demonstrando que, ainda que progressivamente decadente, a burguesia produtora deste produto ainda dispunha de grande influência regionalmente.

Qual a contradição? O banco agora ganhara outras atribuições, ou melhor, outras obrigações que não apenas aquelas ligadas à borracha – que justificara a sua fundação como Banco de Crédito da Borracha. Mas seu capital, nas palavras de seu presidente Gabriel Hermes Filho, tinha mais de ¾ partes investidas na borracha. Como ele tinha a obrigatoriedade de compra e venda da produção uma parte considerável de seus recursos ficava "empatada", particularmente quando tal comércio encontrava dificuldades. Além do que, os riscos desta comercialização recaíam sobre esta instituição. Esta situação levou o presidente do banco da defender um "reforço de recursos, correspondente às suas novas atribuições de financiamento" (HERMES FILHO, 1954, p. 77).

O que se observa até aqui pelos textos da conferência (incluindo o do presidente do Banco de Crédito da Amazônia) e discursos do Presidente da República é que havia a necessidade e interesse em ocupar demograficamente a região, entre outras coisas para não sofrer questionamento quanto à soberania brasileira sobre a mesma. Para esta ocupação, numa região onde a natureza se apresentava como problema e inimigo a ser vencido era necessário dar função econômica. A industrialização não se apresentava de fato no horizonte regional imediato e pouco se fala dela, a não ser quando de pequenos empreendimentos locais. A exploração mineral era tomada como desejosa, mas pouco se conhecia sobre as potencialidades regionais neste campo, tanto é assim que as especulações giraram principalmente em torno do petróleo – o ferro e o alumínio não constavam dos debates. Qual a saída? Manter o extrativismo enquanto se processa um movimento rumo à agricultura. Objetivava-se, então, manter a economia no seu caráter primário, se distanciando do extrativismo, mas primária.

2.2. A Fundação

Apesar dos discursos e intentos o artigo 199, que estabeleceu o Fundo de Valorização Econômica da Amazônia em 1946, só foi regulamentado pela Lei nº 1.806 (BRASIL, 2007a) sancionada por Getúlio Vargas em 06 de janeiro 1953 que definiu a Amazônia Legal como a área envolvendo Amapá, Pará, Amazonas, Roraima, Acre, Rondônia e parte dos estados do Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude sul), Goiás (norte do paralelo 13º latitude sul) e Maranhão (oeste do meridiano 44º).[113] O Plano de Valorização foi conceituado como o "esforço nacional para a ocupação territorial da região" – veja a preocupação com a ocupação territorial, já presente desde a colonização portuguesa, mas que paulatinamente vai ganhar novas cores.[114] A partir da conceituação do plano, faltava quem o elaborasse e implementasse. Isto coube à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea), também criada pela referida lei (artigo 22º) (PEREIRA, 1976), uma instituição, como o próprio nome demonstra, criada a partir e para um plano de valorização econômica. Subordinada diretamente ao Presidente da República, esta foi a primeira grande instituição destinada ao desenvolvimento amazônico.

Apesar de algumas políticas já existentes em algumas áreas brasileiras, como era o caso da política contra as secas nordestinas, a Spvea foi uma inovação no planejamento brasileiro: uma instituição regional responsável por elaborar políticas de desenvolvimento de uma região envolvendo diversas unidades federativas, níveis de governo e setores da economia. Para Homma (2002), ela foi uma tentativa de reproduzir aqui a experiência da Tenessee Valley Authority (TVA), criada em 1933 para impulsionar o desenvolvimento do

[113] Esta delimitação e conceito da Amazônia Legal sofreram algumas modificações no decorrer dos anos. A Lei nº 5.173, que extinguiu a SPVEA e criou a Sudam, manteve estes limites para efeito de planejamento regional. A Lei Complementar nº 31, de 11.10.1977, no seu artigo 45, estendeu a Amazônia Legal incluindo toda a área do estado do Mato Grosso. Na Constituição de 1988 foi criado do estado do Tocantins, parte norte de Goiás, que passou a integrar em sua totalidade a Amazônia Legal. Os territórios federais do Amapá e Roraima também foram transformados em estados por esta Constituição. O Decreto-lei nº 291, de 28.02.1967, e Decreto-lei nº 356, de 15.08.1968, fixaram a Amazônia Ocidental como sendo composta por Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, de modo que a Amazônia Oriental ficou constituída por Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso (ADA, 2007, p. 1-2).

[114] O recenseamento do IBGE de 1950 apontara 3.549.589 pessoas residindo na Amazônia (excluídos os índios "não civilizados"), o que representava apenas 6,8% da população nacional.

vale do rio Mississipi (EUA), construindo obras infraestruturais (barragens, por exemplo) e articulando interesses comuns de diversos estados cortados pelo rio.

Figura 1: Amazônia Legal[115]

Fonte: FAE/IBGE, Anuário Estatístico (1992)

Se olharmos o contexto histórico da criação da Spvea veremos a tentativa de diversos governos periféricos em impulsionar políticas de desenvolvimento e industrialização. Mas não apenas isso. Desde 1945 havia sido aberta uma discussão sobre a criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, parte componente da ONU, o que colocava em questão a soberania brasileira sobre a região. A proposta de criação do Instituto foi elaborada em 1947 por uma comissão internacional de cientistas reunida em Belém do Pará, sendo aprovada na segunda conferência da Unesco ocorrida no mesmo ano. No ano seguinte a proposta foi assinada pelos representantes dos governos amazônicos reunidos em Iquitos, cidade da Amazônia peruana. Foram eles Brasil, Peru, Equador, Colômbia, Bolívia, Venezuela, França (Guiana Francesa), Holanda (Suriname) e Itália (ainda que não tivesse território na Amazônia). A Grã-Bretanha (Guiana Inglesa) não enviou representante.

Este debate, traduzido em protocolos favoráveis ao Instituto assinados pela diplomacia brasileira, envolveu o Congresso Nacional e prosseguiu até o início da década seguinte quando o Estado Maior das Forças Armadas apresentou diversas restrições ao protocolo de Iquitos. Essas restrições levaram à assinatura de um Protocolo Adicional em 12 de maio de 1950, o que na prática inviabilizou as intenções iniciais por trás do Instituto. Neste sentido, o Congresso brasileiro nada fez para aprovar a convenção que criava a nova instituição

[115] A partir da Lei nº 1.806 e das alterações posteriores.

internacional e a proposta ficou apenas no longo debate inicial. O governo brasileiro criou então em 1952 o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (INPA), sediado em Manaus. Em 1953 não apenas regulamentou o artigo constitucional como criou a Superintendência para elaborar políticas de desenvolvimento para a Amazônia. Evidentemente, não podemos reduzir a fundação da Spvea ao debate internacional sobre a Amazônia, mas também não podemos deixar de ver que esta discussão esteve presente no cenário brasileiro.[116]

A lei 1.806 definiu ainda os objetivos gerais da Valorização da Amazônia (BRASIL, 2007a):

a) assegura a ocupação da Amazônia em um sentido brasileiro;

b) construir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais;

c) desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.

Os 14 objetivos específicos da Valorização, definidos na Lei nº 1806, eram muito amplos, incluindo, por exemplo, desenvolvimento industrial, agrícola, social, plano de viação, energia, aproveitamento dos recursos minerais (quando, como afirmamos, sequer se conhecia o potencial mineral da região) e, inclusive, "desenvolver um programa de defesa contra as inundações periódicas, por obras de desaguamento e recuperação das terras inundáveis" (BRASIL, 2007a).

No período de existência da Spvea (1953-1966) foi construída a Belém-Brasília objetivando a integração com outras regiões do país. Outras rodovias foram planejadas. Anteriormente, em 1950, já havia sido fundado o Banco de Crédito da Amazônia (a partir do Banco de Crédito da Borracha), posteriormente transformado em Banco da Amazônia (BASA) (LOUREIRO, 2004). Ironia: a integração da região ao restante do país ocorreu através das rodovias de onde as indústrias automobilísticas são altamente dependentes de borracha, mas impulsionam a produção sintética e mesmo a importação da borracha natural do Sudeste Asiático.

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

A Spvea, criada em janeiro de 1953, foi instalada em Belém em 21 de setembro deste ano, aprovando-se seu regimento interno um mês depois – veja o largo espaço temporal entre a sua criação em lei e a sua efetivação. Seu principal órgão era a Comissão de Planejamento,[117] presidida pelo superintendente da nova instituição e composta de seis subcomissões que seriam coordenadas por uma subcomissão especial. Eram elas: 1) subcomissão agrícola; 2) subcomissão para recursos naturais; 3) subcomissão de transporte, comunicação e energia; 4) subcomissão de crédito e comércio; 5) subcomissão de saúde; e 6) subcomissão de desenvolvimento cultural. Inicialmente a tarefa da Comissão de Planejamento foi elaborar um exame preparatório da realidade regional para orientar os trabalhos de um programa de emergencial, exigência contida na lei que criara a Superintendência. A Comissão

[116] Para esta temática veja a obra de Arthur Cezar Ferreira Reis "A Amazônia e a cobiça internacional". Trabalho de referência publicado em 1960. A obra se destaca, entre outros motivos, pelo fato de seu autor ter sido participante ativo na definição das políticas regionais, inclusive em certo período da ditadura militar. Ele foi superintendente da Spvea e governador do Amazonas. Veja também Ribeiro (2005).

[117] Que já havia sido instalada em Belém três meses antes que a própria Spvea.

de Planejamento era composta por 15 membros: seis técnicos da instituição e representantes dos setores gerais componentes do Plano de Valorização e nove membros representando cada estado ou território federal da região (PEREIRA, 1976; FERREIRA,1989).

2.3. O Programa de Emergência

Feito isso, em 1954 a Spvea, sob a presidência de Arthur Reis,[118] elaborou o primeiro grande programa de desenvolvimento para a Amazônia, o Programa de Emergência, que antecederia no primeiro ano os planos qüinqüenais. Ele foi precedido e subsidiado por um rápido estudo da região, a Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA, 1954b). Os resultados das primeiras ações de valorização ficaram distantes dos objetivos propostos, mesmo assim é importante uma avaliação da mesma a partir do referido programa.

De início o Programa coloca o desenvolvimento da Amazônia como parte do "destino nacional" e, ao ser adotada como fronteira, a região é vista diante de "uma ameaça à segurança e unidade" nacionais. Feito isso a primeira preocupação foi mostrar que a natureza não tornava a região inviável, ao contrário, poderia se constituir em vantagem natural: "as condições do meio amazônico não impossibilitam o progresso da região. O clima da Amazônia não é hostil à vida do homem." (SPVEA, 1954, p. 5)

Aprovado por decreto presidencial nº 35.020 em 08 de fevereiro de 1954 o Programa de Emergência parte de uma breve caracterização da evolução econômica da região e do diagnóstico de suas deficiências, constatando negativamente a dependência externa de uma economia "puramente mercantilista" e extrativista (elementos vistos como problemas), o que explicava o momento em análise: "chega a Amazônia a 1953 esmagada pelo peso dessas contradições econômicas, adquirindo sua subsistência com um dispêndio maior do que o valor de sua produção e registrando, cada ano, *déficit* em sua balança de pagamentos". A conclusão é que a crise amazônica não decorreria das condições adversas da floresta, mas da "sobrevivência dos hábitos e concepções de trabalho e da organização social do ciclo extrativista, cuja produtividade econômica tornou-se insuficiente para a sua manutenção como sistema econômico. A população local não se adaptou às condições da economia mundial. Cabe ao governo brasileiro, através dos trabalhos da Valorização da Amazônia, operar essa transformação" (SPVEA, 1954, p. 6).

A valorização econômica da Amazônia no Programa de Emergência, concordando com o expresso na Lei 1.806, visaria a integração territorial, econômica e social amazônicas à unidade nacional, com especial atenção, além das áreas de fácil acesso, às regiões de fronteira. Partindo desta compreensão mais geral, elaboram-se os objetivos que trazem uma concepção de complementação à economia nacional, mas também de substituição regional de importações (mesmo quando se referindo ao Sul/Sudeste do país). Os objetivos eram a "produção de alimentos pelo menos equivalente às suas necessidades de consumo"; produzir matérias-primas e produtos alimentares que o Brasil importava; explorar riquezas energéticas e minerais, ao mesmo tempo em que exportar matérias-primas regionais; converter a economia extrativista em economia agrícola e a economia eminentemente comercial urbana em economia industrial; estabelecer sistema de crédito e transporte; e, finalmente, elevar tanto o nível de vida como o de cultura técnica e política da população da região.

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

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

Ademais, a constatação dos déficits na balança comercial regional evoluiu para a defesa de uma política regional de substituição de importações, onde a industrialização ganhou um destaque até então não pensado. Até a Spvea, na prática a política era de reerguer o extrativismo. A partir da Superintendência o extrativismo passa a ser visto como sinônimo de atraso e o desenvolvimento só seria alcançado superando-se a dependência econômica que até então se tinha dele. 40 anos após o início da crise da borracha, o setor extrativista clássico encontrava-se bastante enfraquecido se comparado ao poder acumulado no início do século. É isso que nos ajuda a entender a reestruturação defendida pela Spvea. Assim, o Programa de Emergência é um marco na elaboração de políticas para a região, agora não mais centrada no extrativismo gomífero ou de produtos próximos. Procede-se assim um processo de ruptura com as concepções até então predominantes.

Como pode ser observado, diferentemente do que coloca Diesel (1999), os objetivos do Programa de Emergência (apesar do nome) não são para retorno imediato, ao contrário, são objetivos estruturais, base para um planejamento e desenvolvimento de longo prazo. Sob esta compreensão ele é uma antecipação do que deveriam vir a serem os planos qüinqüenais. Exemplos neste sentido não faltam: transformar o extrativista em agricultor, concentrar em núcleos a população dispersa pelo extrativismo, estabelecer um sistema de transporte eficiente, que pelas características da região deveria “ser, principalmente, fluvial”. Em certo sentido o Programa se assemelha a um programa global de governo (uma espécie de plataforma governamental) e não somente de “valorização econômica”, chegando a apresentar propostas para a educação, desenvolvimento cultural e saneamento de certas áreas da região para a prática agrícola.

Refletindo o momento nacional e as concepções de desenvolvimento dominantes até então, o progresso é concebido como um desdobramento da industrialização. Isso fica explícito quando o progresso das cidades amazônicas é condicionado à industrialização das mesmas: “sem industrialização, a população das cidades subsiste pela prática de processos de intermediação e sua manutenção recaí integralmente sobre as populações rurais, com aumento correspondente no preço das utilidades e no custo de vida” (SPVEA, 1954, p. 9).

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

Além disso, em diversos momentos percebe-se a intenção de tornar produtiva e economicamente rentáveis as atividades, práticas e produtos da população regional. É o caso da proposta de realizar “agricolamente a produção dos gêneros atualmente extraídos da floresta” (SPVEA, 1954, p. 8).

Assim a agricultura assume importância central na valorização da Amazônia, pois "do seu sucesso no realizar uma agricultura rendosa para o lavrador é que depende, na realidade, o êxito de todos os trabalhos de valorização da Amazônia" (SPVEA, 1954, p. 11). Um fracasso neste objetivo inviabilizaria a industrialização e faria as populações agrícolas retornarem ao extrativismo e à dispersão. Esta importância é forte a ponto de se conceber a pecuária como "um complemento da vida agrícola" (SPVEA, 1954, p. 12) – e pecuária não significa, como virá a ser posteriormente, sinônimo de criação de gado bovino e bubalino. A suplementação de proteínas animais à população regional ocorreria em grande medida pela criação de animais domésticos e, principalmente, pela pesca. A própria saúde dos habitantes é concebida inclusive como um problema agrícola na medida em que dependeria de alimentação adequada.

No Programa, apesar do reconhecimento da importância do grande empreendimento privado, a agricultura é concebida como uma atividade sustentada no pequeno proprietário e na colonização (apresentando até elementos de uma certa reforma agrária).[119] Mas diferentemente do chamado ciclo da borracha e do período da batalha da borracha, esta colonização deveria ser feita recorrendo ao habitante da própria região. Mesmo que se devesse buscar brasileiros e estrangeiros que já dominassem práticas agrícolas avançadas a base da colonização seria o trabalhador amazônico.

Diferentemente de outros programas futuros, no Programa de Emergência, tal como nos textos da conferência de 1951, a mineração recebe pouca atenção, o que evidenciava o pouco conhecimento sobre a distribuição mineral da região. Evidenciava também o ainda pequeno desejo do grande capital (nacional-privado e internacional) em fazer investimento direto imediato nesta atividade na Amazônia – o que não significa que não haja interesse estratégico do capital privado nacional e interesse internacional sobre a região, a proposta de criação do Instituto Internacional sobre a Hiléia Amazônica[120] e a produção de manganês (já em início de operação) no Amapá confirmam esta afirmação. Do total de Cr$ 300 bilhões previstos para o Programa de Emergência apenas Cr$ 13,76 milhões destinavam-se aos recursos minerais, sendo em grande medida para estudos sobre potencialidade, localização e exploração (SPVEA, 1954).

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

2.4. I Plano Qüinqüenal de Valorização Econômica da Amazônia

Logo após a elaboração do Programa de Emergência (outubro-dezembro de 1953) iniciam-se os trabalhos de construção do I Plano Qüinqüenal, o Plano de Valorização Econômica da Amazônia – elaborado entre janeiro e junho de 1954. Tal qual o Programa de

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

[120] Como já mostramos Reis (1960), e em menor intensidade Mattos (1980), afirma que algumas ações do governo brasileiro se devem a uma resposta ao interesse internacional sobre a Amazônia, materializado, entre outros, no referido instituto.

Emergência o I Plano se apresenta como tendo um caráter preliminar, apesar de suas proposições constituírem-se em medidas para o longo prazo. “O plano agora apresentado tem um caráter preliminar e constitui uma tomada de posição em face do problema” (SPVEA, 1955, p. 23). A equipe que fez o Programa foi a mesma que elaborou o I Plano Qüinqüenal, de onde se constata a continuidade no diagnóstico da interpretação da realidade regional e das políticas de desenvolvimento propostas. Assim, a caracterização de que o modelo extrativista havia se esgotado leva a se buscar um novo modelo econômico para a região, sustentado agora na produção/colonização agrícola – que recebeu a maior destinação orçamentária e deveria ser tecnicamente avançada e orientar-se para o abastecimento (“auto-suficiência”) alimentar da região, ou seja, para seu mercado interno. Nesta caracterização, uma ocupação igual à dispersão provocada pelo extrativismo “não permitiria a constituição de uma sociedade homogênea e *normal* [grifo nosso], capaz de multiplicar-se e prosperar com recursos próprios”, o que a condenaria a ficar “fadada ao insucesso” (SPVEA, 1955, p. 34). Diferente das políticas propostas até os anos 1940, aqui não se propõe nem a recuperação nem a racionalização ou modernização do extrativismo, mas a sua superação.

Os investimentos do Plano deveriam se concentrar em núcleos com certa concentração populacional (propunha-se concentrar a população), onde houvesse fatores econômicos favoráveis e/ou políticos desejáveis – o que, ao mesmo tempo, responderiam à necessidade de controle político da região (segurança nacional). Estes núcleos dinamizariam a região e deveriam buscar a auto-suficiência. Diante disso definiram-se 28 zonas para investimento. Até este momento o processo de ocupação da região deveria ocorrer por meio dos rios, particularmente aquele percorrido pelo Amazonas: “por essa concepção, o eixo natural do desenvolvimento amazônico é o curso do rio Amazonas em toda a sua extensão” (SPVEA, 1955, p. 35).

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

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

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

Icomi S/A, alcançando 62,1% do total do que foi exportado regionalmente. Mas esse não é nem o extrativismo reivindicado pela oligarquia nem aquele descartado pela Spvea. É um extrativismo mineral, com técnicas "modernas", cuja empresa extratora foi, em grande medida, uma testa-de-ferro de uma multinacional dos minérios, a Bethlehem Steel.[121] Os números desta exportação dão conta de o quanto fragilizada e concentrada se encontrava a economia regional, pois a produção inicial de uma única empresa representou quase dois terços do total exportado.

Tabela 9: Exportação da região Norte para o exterior
(Valores FOB a preços de 1974)

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

Fonte: Basa apud Loureiro (2004)

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

> Continuamente a SPVEA foi objeto de campanhas difamatórias, que se sucediam na reedição de mentiras e intrigas perfeitamente desmoralizadas. [...] Só interesses escusos, aliados àqueles 'campeões de moralidade' cujos apetites por verbas a SPVEA não se dispôs a atender (esse um dos 'erros' da administração da SPVEA, o de preservar os cofres da entidade da gula dos falsos defensores da coisa pública), podem forjar argumentos, deturpar fatos para fazer valer a todo custo os seus objetivos (SPVEA, 1960, p. 12).

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

[121] Sobre este tema veja Brito (1994), Porto (2003), Santos (1998) e Leal (1988 e 2007b).

2.5. A Nova Política de Valorização

A empresa contratada, Consórcio de Planejamento e Empreendimentos S/A, avalia a atuação da Spvea no período entre 1954 e 1960 e conclui que os problemas eram de ordem técnica ou mais exatamente de falta desta, desconsiderando a natureza política do desenvolvimento:

> Balanceadas as experiências, não podemos fugir à realidade de que a SPVEA não atuou, no período 1954/60, dentro da orientação metodológica mais racional, e amparada na estrutura administrativa e linhas operacionais melhor indicadas. Sua ação, evidentemente, deveria ter sido mais técnica, quer no âmbito das atividades fins, como de prática orçamentária. Faltou-lhe, para tanto, o adequado 'staff' nos diversos escalões de serviço, particularmente na Comissão de Planejamento e no Setor Técnico e Orçamentário (SPVEA, 1960, p. 12-13).

A ironia deste procedimento foi que a empresa responsável pelo novo plano, presumivelmente detentora das técnicas do planejamento moderno, eficiente e conceitual e tecnicamente alicerçada, elaborou uma interpretação anacrônica sobre a Amazônia. Nela a região se apresenta como pré-capitalista e feudal, a sociedade seria atrasada material e culturalmente, até mesmo o setor terciário seria feudal. Diante deste quadro, o desenvolvimento pressupunha a superação destas relações e o estabelecimento de outras, tipicamente capitalistas: "pretende-se, expressamente, a substituição da estrutura e formas econômicas anacrônicas, historicamente superadas, por um sistema e unidades econômicas reguladas pelas leis da competição e lucro" (SPVEA, 1960, p. 228). A crítica ao extrativismo aproxima esta interpretação ao Programa de Emergência e ao I Plano Qüinqüenal, mas as alternativas propostas os separam. Enquanto na nova política se propõe o estabelecimento do capitalismo na Amazônia (como que se, de alguma forma, ele já não estivesse presente aqui), o Programa de Emergência propõe a negação do assalariamento entre os camponeses.

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

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

Como romper este círculo vicioso? Investindo. Como a poupança regional era baixa se apelou ao governo federal. Mas onde investir? Onde o efeito multiplicador fosse maior. Aqui a proposição se distancia de fato das primeiras políticas proposta pela Spvea. Enquanto estas apresentavam a agricultura como o caminho para o desenvolvimento regional, o novo plano conclui que ela não tinha capacidade de gerar renda ao nível desejado. O investimento deveria concentrar-se no setor industrial. Qual o tipo de industrialização que se propõe? A

industrialização de suas matérias-primas locais (aproveitando suas vantagens comparativas) e de produtos que substituíssem importações. Isso pressupunha a proteção à indústria amazônica.

Por que recorrer ao Estado? Porque o empresário regional não dispunha das técnicas modernas do capitalismo, ele ainda era atrasado. Logo, o papel estatal não se limitava apenas à infraestrutura e serviços públicos comuns, mas, também, à constituição de forças produtivas tipicamente capitalistas.

> Na formulação da política de desenvolvimento regional, firmamo-nos no conceito de que, em sistemas econômicos atrasados como o da Amazônia, a intervenção estatal não se faz decisiva apenas em serviços de infra-estrutura (energia, transporte, etc.) e de caráter social (educação, saúde, etc.), mas, igualmente, na criação de forças produtivas (indústrias e agricultura, sobretudo) ao nível da competição dos mercados. Consideradas as características da economia regional, suas deficiências estruturais e institucionais, a escassa margem de poupanças privadas e a própria falta de iniciativa empresarial para motivar o processo espontâneo, torna-se facilmente justificável e imprescindível que o Estado assuma (e o faço através da SPVEA) funções bastante mais amplas que as exercidas em áreas onde os fatores e os mecanismos econômicos atingiram maturidade [Centro-Sul] (SPVEA, 1960, p. 14).

Este último plano também não teve efetividade, assim se mantendo, grosso modo, as políticas da instituição até o golpe militar de 1964. Em janeiro 1961 Jânio Quadros assumiu a Presidência da República e nomeou Aldebaro Klautau para substituir o então superintendente Waldir Bourid. No mesmo ano Quadros renunciou e Klautau, aproximadamente sete meses depois de tomar posse, foi afastado, assumindo interinamente a Superintendência o general Mário Machado (decano da Comissão de Planejamento). Jango foi empossado Presidente em meio à crise política e nomeou como superintendente o suplente de deputado federal Mário Teixeira (que havia concorrido pelo PSD). Em 1963 Goulart trocou a superintendência nomeando para o cargo Francisco Gomes de Andrade Lima que foi afastado pelo golpe, assim como o próprio Presidente da República, sendo nomeado Ernesto Bandeira Coelho para uma intervenção de dois meses e em seguida Mário Barros Cavalcanti que ficou na Superintendência até a sua extinção (FERREIRA, 1989). Toda esta mudança, evidentemente, implicaria em descontinuidades nas políticas elaborada pela SPVEA, o que aprofundou às críticas à mesma.

2.6. Plano de Metas, Spvea e Rodovia Belém-Brasília

A segunda metade dos anos 1950 foi marcada pelo estabelecimento da industrialização pesada no Brasil, impulsionada pelo Plano de Metas de JK. Entre os objetivos colocados por Kubitscheck estava a integração nacional, simbolizada na construção de Brasília. Em reunião com os governadores do Norte e Nordeste no início de 1958 o Presidente comunicou a mudança da capital federal que ocorreria em 21 de abril de 1960. Porém, o anúncio não incluía nenhuma obra de ligação terrestre do Pará com a nova capital. Ferreira (1989) afirma que o então superintendente da SPVEA, Waldir Bourid, solicitou a construção de uma rodovia com este fim. JK consultou o diretor-geral do DNER que de imediato o desencorajou afirmando ser impossível construí-la, cortando a floresta virgem, em dois anos. Diante disso, Bourid lançou o desafio ao Presidente: “Presidente, não sou engenheiro rodoviário. Sou médico sanitarista. Entretanto, se vossa excelência conceder-me os meios, a SPVEA construirá essa rodovia para ser inaugurada conjuntamente com Brasília” (BOUHID apud

FERREIRA, 1989, p. 29). JK aceitou o desafio e em 19 de maio de 1958 criou a Comissão Executiva da Rodovia Belém-Brasília (Rodobrás, decreto nº 3.710), vinculando-a à estrutura da Superintendência, cujo superintendente seria também o presidente da Comissão criada. No dia 2 de fevereiro de 1960 a caravana, que saíra de Belém no final de janeiro do mesmo ano percorrendo 2.200 km, chegou à Brasília, inaugurando em termos práticos a rodovia e encontrando-se com outras caravanas vindas de outras regiões do país. Quando Kubitscheck saiu do governo a 31 de janeiro de 1961 a rodovia já estava aberta ao tráfego, apesar de contar com apenas pequenos trechos de pavimentação (FERREIRA, 1989).

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

Em 1964 o interventor-superintendente Cavalcanti criticaria a vinculação da Rodobrás à estrutura da Spvea pelo fato de que parte dos recursos orçamentários da Superintendência ser destinada a gastos com as obras da rodovia.

> A atual vinculação da Rodobrás à SPVEA é de nenhuma significação prática como órgão de sua estrutura administrativa, sem que a esta seja facultada aplicar os recursos de sua verba de Capital-Setor de Transportes, Energia e Comunicações, para atender empreendimentos específicos como é o caso da rodovia Belém-Brasília. Necessário se torna uma imediata reformulação em termos de objetivos, para que se permita à SPVEA, o direito de execução efetiva de um sistema de transportes e comunicações na área que lhe cabe valorizar, sistema esse que tem o seu ponto inicial básico na rodovia de integração nacional, pela sua condição de principal via de acesso à grande região (CAVALCANTI, 1967, p. 437).[122]

Por outro lado, com o anúncio da construção da Belém-Brasília muitos empresários de outras regiões começaram a comprar terras que ficariam às margens da rodovia. Os empresários paraenses, temendo perder o controle sobre os castanhais pressionaram o governo do estado a lhes transferir a posse dos castanhais nativos através de um contrato de aforamento perpétuo, no que foram prontamente atendidos.[123] Até aqui as grandes extensões de terras onde se exploravam produtos extrativos (castanha e látex, por exemplo) eram terras relativamente livres, ainda que houvesse disputa sobre sua posse. No tocante à pecuária, sua expansão no Sul do Pará, neste período se prolongando até fins dos anos 1960, foi pouco expressiva, para isso concorria a forte presença da castanha, os custos relativamente elevados de derrubada da mata para pastagens e a falta de estímulos creditícios.

Com a cessão de castanhais e outras áreas de terra, o Estado transferiu para a burguesia local, grupos econômicos nacionais e estrangeiros um incalculável patrimônio social (veja tabela 10). Como demonstra Loureiro (2004) e Emmi (1999), entre outros, os beneficiários passaram a acumular grande poder político em decorrência da apropriação privada da terra e de seus componentes. Na realidade este controle foi paulatinamente ampliado para além dos castanhais e dos trabalhadores coletadores de castanha, fortalecendo,

[122] Este trabalho, além de conter alguns textos de Cavalcanti, é uma coletânea de textos oficiais (relatórios, memorandos, ofícios, etc.) do período em que o autor foi superintendente da instituição. Por conta disso, em alguns momentos Cavalcanti ao mesmo tempo em que fala por si também está falando em nome da instituição.
[123] De 1956 a 1965, 250 castanhais (entre 3.600 ha a 4.356 ha cada um) foram concedidos a estes grupos.

sob o aval do Estado, o poder político da burguesia regional[124] - abordaremos isso com mais atenção no capítulo 6. Ao favorecer os grandes grupos regionais, nacionais e até estrangeiros em detrimento dos trabalhadores diretos o Estado semeia o gérmen de conflitos presentes e futuros.

Tabela 10: Terras devolutas vendidas pelo governo paraense a grandes proprietários (1924-1976)

Períodos	Títulos	Total em hectares
1924-1928	125	38.769,3[125]
1939-1943	136	35.604,8
1954-1958	368	60.904,0
1959-1963	1.575	5.646.375,0
1964-1968	267	840.771,1
1969-1973	33	23.725,8
1974-1976	29	91.325,0

Fonte: Santos apud Petit (2003).

2.7. Golpe Militar e Extinção da Spvea

Uma semana após o golpe militar de 1964 o governo militar nomeou o general de divisão Ernesto Bandeira Coelho como interventor da Spvea e repassou-a à responsabilidade do recém-criado Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR). O general ficou dois meses à frente da instituição e realizou os inquéritos policiais militares (IPM's), afastando diretores e diversos ocupantes de cargo de chefia. Em seguida o também general de divisão Mário de Barros Cavalcanti assume a intervenção da Superintendência e se mantém em sua direção até depois da sua extinção e criação da Sudam. Durante este período foram elaborados três relatórios enviados ao Ministro marechal Oswaldo Cordeiro de Farias (MECOR). Nestes relatórios procede-se um balanço das atividades realizadas durante a intervenção e, particularmente, uma avaliação negativa das administrações anteriores.

Na avaliação negativa e moralista incluem-se falta de competência técnica, de coordenação das ações e organismos federais na região, debilidade acentuada do pessoal da Spvea (quase todo sem qualificação)[126] e manipulação escusa dos recursos da Superintendência. No primeiro relatório (1966) estes elementos são colocados como comprometedores dos objetivos originais da instituição. Assim, na primeira página deste

[124] A burguesia regional se fortalece, mas a partir do início dos anos 1970, como veremos, verifica-se uma entrada ainda mais forte de outros setores de fora da região que passam a disputar o espaço regional com os antigos proprietários, produzindo rearranjos do poder. Em relação a isso e aos dados da tabela 10 vale frisar que é a partir dos anos 1970 que o governo federal toma para si a tutela sobre grande parte das terras amazônicas, retirando-a dos estados da região. Isso deve ter sido o fator determinante para a redução dos números de venda de terras pelo governo paraense quando comparados com os anos 1960. Desde modo os números dos anos 1970 não significam a redução da privatização das terras regionais, ao contrário, apenas muda quem a conduz.

[125] Os números não citam as terras destinadas ao Projeto Ford de que falamos anteriormente. Nos anos 1920 as empresas Ford adquiriram, apoiadas pelo Estado brasileiro e governo paraense, 1,2 milhão de hectares de terras na região de Santarém. Posteriormente, trocaram as mesmas por uma parcela de menor dimensão, também na mesma região.

[126] Cavalcanti cita, no relatório, que ao fazer o enquadramento do pessoal da SPVEA constatou em 1964 a existência de 581 funcionários burocráticos e apenas 34 técnico-científicos. "Este organismo, Senhor Ministro, conforme expusemos em linhas anteriores, não possui, atualmente, condições instrumentais para realizar os seus fins. Tudo falta à SPVEA, notadamente pessoal habilitado à magnitude de suas finalidades" (CAVALCANTI, 1967, p. 45).

relatório Cavalcanti afirma que "Não há o menor exagero em afirmar, logo ao início da presente exposição, que a SPVEA, não obstante já contar mais de dez anos de instalada, apresenta-se como um organismo vacilante, sem estrutura capaz de alcançar os objetivos que ditaram a sua criação" (CAVALCANTI, 1967, p. 19). Logo depois, conclui que esta realidade "marcou a SPVEA como um foco permanente de negócios escusos".[127] Daí que a Superintendência "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" (CAVALCANTI, 1967, p 21).

Constata-se, além do mais, a crise de legitimidade da Superintendência, mas se coloca como objetivo recuperá-la. Através da administração correta se conseguiria rapidamente "recuperar o prestígio desta instituição, muito desacreditada perante aqueles que nela depositaram esperança e em conseqüência da lamentável omissão passaram a criticá-la e a negar o valor da sua criação" (CAVALCANTI, 1967, p 27).

Quando Cavalcanti assume a Spvea em 1964 há a elaboração do Plano de Prioridades do Orçamento da Spvea para 1964, encaminhado ao Ministro da Fazenda em junho de 1964. Este plano foi abandonado antes mesmo de nascer. A justificativa de Cavalcanti (E.M. nº 00024 de 26.10.64) é que alguns representantes de estados e territórios federais que haviam elaborado as prioridades foram substituídos na Comissão de Planejamento por conta de mudanças dos governadores. Diante disso, o interventor conduziu a elaboração de um Programa de Emergência para 1965 (tal como definia o decreto nº 50.495 de 24/04/1961), onde se buscou concentrar a aplicação dos recursos da Spvea. A partir de então se construiu o Plano de Ação Administrativa que seria executado em 1966, sendo supervisionado, orientado e coordenado pela MONTOR – Montreal Organização Industrial e Economia S/A. Tal qual ocorrera antes do golpe militar, verifica-se novamente a tentativa de buscar, através de uma empresa privada, legitimidade e eficiência técnica. O Plano era composto de uma política de desenvolvimento e um plano de ação. Contudo, as mudanças definidas em Brasília, extinguindo a SPVEA em 1966, comprometeram a realização do mesmo, levando a novas redefinições, ainda que subsidiadas nos estudos e planos anteriores (CAVALCANTI, 1967; FERREIRA, 1989).

Assim, à exceção dos programas de emergência, nenhum dos planos da Spvea foi aprovado, de modo que na sua existência ela não chegou a orientar suas ações pelos planos formalmente exigidos em lei, havendo, segundo Pereira (1976) uma inversão de valores, onde o que deveria ser provisório, no caso o Programa de Emergência, se torna definitivo.

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

[127] Em novembro de 1965 Mário Cavalcanti instaurou inquérito administrativo contra o ex-superintendente Francisco Gomes de Andrade Lima e de seu tesoureiro Edmundo Carvalho Fernandes Gomes que estavam sendo acusados de desviar Cr$ 400 milhões (CAVALCANTI, 1967).

da região a soma de Cr$ 33.845.075.427. Os estados e territórios federais também não repassavam os 3% de sua renda tributária à instituição.

> Enquanto isso se verificava, diminuíam os recursos da SPVEA, num paradoxo tamanho, que ensejava a desconfiança de que se pretendia liquidar, definitivamente, a instituição, não obstante as reiteradas manifestações do Poder Central no sentido contrário. A tal ponto aguçou-se essa crise, cujos reflexos até hoje sentimos, que a questão dos recursos orçamentários passou a dominar a problemática orgânica da Superintendência, reduzindo as demais deficiências a um plano bastante secundário (CAVALCANTI, 1967, p. 41).

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

> Tal fato, de indisfarçável gravidade, impossibilitando a plena efetivação de vários projetos de significação econômica, sobretudo os que requerem recursos maciços, tem concorrido, em grande parte, para justificar a inoperância do órgão, face aos problemas que se propôs resolver, em conformidade com a legislação em vigor. [...]
> "Desta maneira, é firme a disposição desta Superintendência evitar o prolongamento de uma política de restrições na contribuição financeira da União, que somente prejuízos têm acarretado à região amazônica, além de, neste lance, contribuir para o desprestígio da Revolução, através da perpetuação de um sistema que se objetivou combater" (CAVALCANTI, 1967, p. 132-133).

Afora isso, o Fundo de Valorização já vinha em grande medida determinado onde deveria ser aplicado, restando uma parcela pequena onde a Superintendência dispunha de autonomia. Para o orçamento de 1966 o Fundo já contava com 10% para o Fundo de Fomento à Produção (lei nº 1.184/50), 5% para serviços de águas pela Fundação SESP (lei nº 4.366/64), 8% para administração da Spvea, 3% para obras assistenciais e educacionais da igreja (decreto nº 42.645/57) e 36% para a conclusão da Belém-Brasília, Zona Franca de Manaus (lei nº 3.173/57) e execução do acordo entre o governo brasileiro e a FAO (Food and Agriculture Organization). Posteriormente a lei nº 4.829/65 elevou para 20% a participação do Fundo de Fomento à Produção, sendo que o BCA deveria destinar 60% deste valor para o crédito rural. Diante destes e de outros elementos o superintendente queixa-se que restam tão somente 20% do fundo para a instituição definir aplicação.

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

Em maio de 1963 os incentivos fiscais, já presentes no Nordeste desde 1961, foram estendidos à Amazônia,[128] o que passa a se fazer notar nos investimentos de 1964 em diante. Inicialmente a extensão era limitada quando comparada ao Nordeste, diferente deste, por exemplo, aqui só teriam acesso aos incentivos fiscais as empresas com capital 100% nacional.[129] Mesmo assim, este instrumento possibilitou que se desse alguns passos a favor de algo que a Spvea se colocava como objetivo desde seus primeiros momentos: industrializar as matérias-primas regionais - fibras, oleaginosas e madeiras principalmente. Os minerais, apesar da intenção, "ainda estão a grosso modo na estaca zero dos conhecimentos a respeito" (CAVALCANTI, 1967, p. 61). A participação dos recursos dos incentivos fiscais cresceu em relação aos recursos orçamentários da Spvea. No total de investimentos realizados em 1964 os incentivos fiscais foram 14,5%, subindo a 39,5% em 1965 e a 69% em 1966 (veja a tabela 11).

Tabela 11: Composição dos recursos da Spvea, 1964-1965 (valores de 1966)

Exercício	Recursos de 1966 (milhões Cr$)		Recursos em %	
	Orçamentário	Incent. Fiscais	Orçamentário	Incent. fiscais
1964	38.738	6.525	85,5	14,5
1965	27.992	18.150	60,5	39,5
1966	26.462	54.780	31,0	69,0

Fonte: Spvea apud Cavalcanti (1967)

Porém, mesmo com o interesse inicial na industrialização, a direção da Spvea e o governo federal optam por estimular o investimento na agropecuária. A justificativa era que esta atividade respondia melhor aos objetivos de absorver os desempregados e subempregados e de ampliar o mercado interno regional. Note que apesar da justificativa o investimento concentra-se na pecuária e não na agricultura - que poderia ser explorada, dependendo da opção política, por pequenos produtores, diferentemente do que aconteceu com a pecuária. Assim, a pecuária que recebera Cr$ 1,7 bilhões em 1965 passou o obter Cr$ 39,1 bilhões em 1966 – ano da Operação Amazônia da substituição da Spvea pela Sudam. Por outro lado, os investimentos em educação e saúde que haviam totalizado Cr$ 2,06 bilhões em 1965 nada receberam em 1966 (veja tabela 12).

Tabela 12: Distribuição setorial dos recursos mobilizados pela Spvea

Setores	1964	1965	1966
Infraestrutura	30.487	22.526	49.240
Energia	4.393	3.045	800
Transp. e comunicação	20.986	17.423	48.440
Educação	1.540	861	-
Saúde	5.568	1.197	-
Recursos naturais	265	980	-
Agricult. E abastecimento	3.116	517	374
Indústria	30.489	52.896	38.386
Pecuária	1.120	1.695	39.116

Fonte: SPVEA apud Cavalcanti (1967).[130]

[128] Em função disso foi criada a Comissão Deliberativa destinada a definir a aplicação dos incentivos fiscais.

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

[130] Alguns dados apresentados por Cavalcanti, apesar de terem sido tomados de fontes oficiais, apresentam imprecisões que os comprometem, mesmo assim os utilizaremos para demonstrar os grandes movimentos em que estão se movendo os investimentos por intermédio da Spvea.

Aqui já se esboça um movimento que marcou a economia amazônica e as políticas públicas nos anos 1970 e 1980, qual seja, o estimulo à grande produção pecuária, o que significa estimular a expansão da grande propriedade – tanto de proprietários originários do Pará ou daqueles vindos de outras regiões. Isso estava de acordo, por um lado, com a concepção de segurança nacional que via a região como um "espaço vazio" e, por outro lado, com um Estado que, assim como desde o período do extrativismo gomífero e de castanha, optou pelo latifúndio contra os pequenos produtores diretos.[131]

Ainda em relação aos recursos da Spvea, é possível constatar a sua grande concentração no estado do Pará. Pelas informações de Pereira (1976) entre 1955 e 1960 obteve 23,7% dos recursos aplicados, seguido do Amazonas com 21,2%. Segundo relatório da própria Superintendência,[132] no biênio 1964-1965, este estado sozinho recebeu mais da metade dos recursos da instituição para projetos industriais aprovados, totalizando Cr$ 39,7 bilhões, seguido do Amapá com Cr$ 13,4 bilhões (para um projeto somente, a Brumasa, do Grupo Caemi/Icomi) e Mato Grosso com Cr$ 8,4 bilhões. Ainda de acordo com o relatório, em 1966 para projetos industriais, agroindustriais e de navegação o estado paraense concentrou 75,7% dos recursos, ou seja, Cr$ 94,9 bilhões, seguido à distância por Mato Grosso (Cr$ 15,6 bilhões), Maranhão (Cr$ 8,1 bilhões) e Amazonas (Cr$ 3,5 bilhões). Qual a conclusão? A Spvea acabou por constituir-se em uma superintendência eminentemente paraense, o que gerou pontos de conflitos e, quando se apresentou a sua extinção, não se encontrou grande resistência por parte das outras unidades federativas que ela deveria abranger.

Em junho de 1965 foi criado o Grupo de Trabalho da Amazônia de onde sairia a proposta de extinção da Spvea e criação da Sudam. Diante deste projeto o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, e o Ministro dos Organismos Regionais, João Gonçalves de Souza, assinam a exposição de motivos nº 154, de 14 de setembro de 1966, ao Presidente Castelo Branco, onde, inicialmente procuram negar a falta de recursos e políticas ao desenvolvimento amazônico. "Valeria a pena observar, desde logo, que o insucesso verificado não resultou da escassez, frequentemente invocada, de recursos federais entregues à Região, pois sobem a centenas de bilhões de cruzeiros, em valores de 1966, as transferências financeiras realizadas a cargo do artigo 199 da Constituição. Também não se pode atribuí-lo à falta de tentativas de planejamento, de vez que, nesse terreno, algumas iniciativas foram registradas" (CAMPOS e SOUZA apud CAVALCANTI, 1967, p. 656-657).

O governo federal, ao criar a nova instituição tentou justificar o "fracasso" da precedente retirando a sua responsabilidade, depositando-a nos desvios e omissões das administrações da Spvea. Para isso recorre até mesmo a diversos elementos já apresentados pelo seu último superintendente, o interventor Mário Cavalcanti. Em síntese, o problema seria de burocratização, desvios diversos e falta de eficiência. Por um lado se teria havido centralismo administrativo e, por outro, falta de coordenação dos organismos governamentais na região.

> A análise da ação federal na Amazônia leva, antes, a concluir que as falhas observadas são, basicamente, de natureza estrutural, cabendo aceitar, com apoio na longa experiência acumulada, que os desvios e omissões da ação administrativa programada foram ensejados, quando não estimulados, por vício de origem tais como:

[131] Para registro: nos projetos aprovados em 1966 a castanha e a borracha aparecem residualmente. Neste ano os projetos em torno da juta recebem um montante muito superior de recursos – veja os dados apresentados por Cavalcanti (1967).

[132] Que se encontra reproduzido em Cavalcanti (1967).

> a) a ambiciosa tentativa de atribuir uma só entidade – a SPVEA – o encargo de atuar em todas as áreas da Amazônia, o que gerou, como seria inevitável, um regime improdutivo de pulverização de recursos;
> b) a falsa expectativa de que seria possível um esforço amplo de planejamento e ação, sem base no recrutamento, em caráter permanente sob a forma de quadros funcionais estáveis, de equipes locais ou, mesmo, extra-amazônicas;
> c) o fato de que o êxito do programa passou a depender da atuação de entidades governamentais, estruturadas – senão de início, pelo menos logo adiante – como repartições públicas que acabaram envolvidas num processo de crescente esterilização burocrática;
> d) a ausência de efetiva coordenação entre os agentes diretores da valorização – SPVEA, INPA, BCA, IPEAN, SNAPP, etc. -, assim como entre estes e os demais órgão federais com atuação na Amazônia;
> e) as hesitações de que padecem a SPVEA, resultantes do exercício simultâneo das tarefas de planejamento e execução, bem como a falta de critérios que pudessem definir, relativamente aos recursos disponíveis e às necessidades da região e a área, assaz absorvente da ação meramente assistencial.
> Isto para não falar na influência negativa da política partidária sobre a instituição e seus planos de trabalho e a complexidade dos problemas da Região Amazônica.
> Poderíamos alongar de muito essa relação dos erros que, por efeito acumulativo, não apenas comprometeram a seriedade dos esforços federais em favor da Região, como ainda, quando não eliminaram, as perspectivas de, com a mesma estrutura, embora retocada, dar-se início a uma nova e mais produtiva etapa no processo de desenvolvimento da Amazônia (BRASIL apud CAVALCANTI, 1967, p. 657-658).

Conclusão: a Spvea fracassara enquanto projeto, devendo-se construir outro – o que acontece com a lei 5.173, de 27 de outubro de 1966.

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

Esse conteúdo crítico negativo foi comungado com o primeiro superintendente da nova instituição, a Sudam, Mário Cavalcanti, também último superintendente da instituição que se estava extinguindo. Para ele a sigla Spvea representava descrédito e improdutividade, mas isso não era sua responsabilidade e sim dos seus comandados, os funcionários (ociosos e nocivos), e da ingerência político-partidária. “Essa pesada herança que ia desde a sigla desacreditada, a lançar desconfianças sobre a nova Superintendência, foi sensivelmente onerada por um elevado número de funcionários improdutivos, que a SPVEA sustentava e que a Sudam deveria, drasticamente, eliminar” (CAVALCANTI, 1967, p. 33). O superintendente-interventor pareceu esquecer que passou dois anos à frente da instituição em extinção e sempre recorreu a um discurso de cunho moral e de ineficiência para justificar os problemas na condução do planejamento. Ora se o problema era o desvio do dinheiro público, a ingerência político-partidária e a ociosidade dos funcionários ineficientes porque sua autoridade e moralidade não o resolveu? Acreditamos que devam ter ocorrido desvios diversos na condução da Spvea e ineficiência também, mas isso somente não explica seu desgaste.

A versão oficial que justificou a extinção da Spvea foi assimilada por diversos pesquisadores, alguns com pouca reflexão sobre esta assimilação. Pereira assim se expressou: "por ter se tornado discrepante quanto aos propósitos formalizados em lei, ela foi extinta em 1966, dando lugar ao aparecimento da Sudam, cuidadosamente expurgada dos defeitos e vícios que contaminaram a Agência Regional antecessora" (PEREIRA, 1976, p. 63). Assim, a Superintendência não se limitou a uma instituição normal, mas "na concepção dos atuais homens públicos e do povo em geral que dela tomou conhecimento, um passado negro, amoral, um *desvio*, uma *anomalia* que se caracterizou mais como um órgão *burocrático* sem finalidades desenvolvimentistas" (PEREIRA, 1976, p. 84). Pereira chega até mesmo a associar isto, no período de 1953-1964, com o fato de a instituição ser dirigida por homens civis da região, de onde afirma que esta foi a "época do descalabro funcional da Organização; a época dos desmandos da incompatibilidade da mentalidade regional ou, se preferirmos, da razão regional, com a razão legal concebida à semelhança da razão exógena dominante" (PEREIRA, 1976, p. 85). Qual sua conclusão da ação desenvolvimentista da Spvea? "O modelo pensado para a Amazônia, embora aplaudido e inquestionado, era na verdade estranho e não adequado a tradição administrativa (que tinha sua racionalidade própria) brasileira" (PEREIRA, 1976, p. 85).

Evidentemente este balanço não é compartilhado por todos. Ferreira (1989) faz uma avaliação muito positiva da atuação da Spvea na construção da infraestrutura da região, assim como na área social (educação, saúde e saneamento). Na realidade este autor faz um movimento inverso ao de Cavalcanti a tal ponto de faltar-lhe olhar a instituição numa perspectiva crítica. Em seu trabalho a parte que cabe à Spvea praticamente limita-se a historiá-la centrando na enumeração das obras realizadas. "Mesmo criticada e até caluniada nos seus últimos anos de atuação, vítima das ambições que caracterizam o inconformismo político oposicionista em países ainda em desenvolvimento, a Spvea desempenhou um papel relevante no processo de rompimento da estagnação, do marasmo e da falta de esperança que antes predominavam em toda a Amazônia" (FERREIRA, 1989, p. 33).

Diesel analisando o conjunto de forças envolvidas na criação da Spvea afirma que sua instauração apresenta duplo caráter: "eficientizadora da ação do poder público na promoção do desenvolvimento ao introduzir a utilização de instrumentos de racionalização como o planejamento e, sobretudo, um agente capaz de sobrepujar-se às oligarquias regionais e conduzir uma política orientada ao favorecimento do bem-comum (a nação) na região" (DIESEL, 1999, p. 148). Ora se era isso o intento ficou pela metade. Nem as políticas se mostraram as mais eficientes, entre outros motivos porque sequer foram aplicadas significativamente, nem as oligarquias regionais, apesar da defesa da agricultura contra o extrativismo, foram sobrepujadas a contento. Isso fica demonstrado, primeiro, pelo pouco interesse que a Superintendência despertou no governo federal; segundo, pela elaboração de proposta de substituição interna de importações; e, terceiro, pela permanência de representantes políticos locais na composição do coração da instituição, a Comissão de Planejamento, responsável pela elaboração dos projetos e, conseqüentemente, distribuição de recursos – veja a crise de legitimidade que leva a Superintendência a encomendar um plano qüinqüenal a uma empresa privada. Isto acaba sendo parcialmente reconhecido pela própria autora quando afirma que "esta iniciativa de criar uma instituição regional que agrega classe política e intelectuais também pode ser percebida como uma medida estratégica de legitimação do governo federal, que isenta-se de tomar decisões diretas sobre um tema onde as decisões, via de regra, são causa de animosidades" (DIESEL, 1999, p. 151). Mais à frente a presença dos interesses oligárquicos dentro da instituição são constatados explicitamente, assim como a tentativa de associar moderno e tradicional:

> A disposição 'racionalizadora' fez com que se previsse a incorporação do técnico nestas instâncias decisórias. Esta incorporação, entretanto, não significou o rompimento com o velho padrão, pois que a Comissão de Planejamento é composta por técnicos e políticos – representantes dos governos regionais. Ou seja, percebe-se o campo político instituído como dominado pelos interesses particularistas das oligarquias regionais. Neste contexto, mediante a instauração de uma Comissão de Planejamento onde inclui intelectuais, busca-se assegurar os 'interesses da nação' no plano da formulação de política regional, mas sem que isso cause um confronto com as forças políticas locais, que são mantidas no poder (DIESEL, 1999, p. 153).

Também é possível constatar a presença dos interesses oligárquicos locais em materiais da própria Spvea. Estes interesses poderiam inclusive entrar em conflito. Num texto de 1954 os técnicos da Superintendência reconheceram os conflitos e ingerência política ao afirmarem que foram obrigados a aceitar os pedidos das unidades políticas. "Fomos obrigados por contingência de tempo e pelo fator psicológico, que no caso da Valorização da Amazônia teve importância marcante, a aceitar e selecionar, num primeiro passo e racionalização, os pedidos, as reivindicações, as aspirações oriundas das unidades políticas que formam o complexo social e administrativo amazônico" (SPVEA, 1960, p. 68). Em outros casos os conflitos se apresentavam entre determinado setor e a Superintendência, o que poderia ser entendido como um conflito entre um setor específico e aquele identificado com a direção da instituição. O governador do Território Federal do Amapá, Janary Nunes, queixou-se contra a Superintendência por conta do não repasse de verbas àquela unidade da federação. Isso levou, inclusive, segundo Santos (1998), a um rompimento entre os partidários do governador amapaense (janaristas) e os partidários do governador paraense (baratistas).

Parece-nos ser verdade que os setores dominantes locais conseguiam influenciar a política da Spvea, como afirmam os autores citados, mas isso sequer é uma demonstração de exclusivismo deste setor na condução da instituição. Desde a abertura da rodovia Belém-Brasília, já citamos, passou a ocorrer a entrada acentuada na Amazônia de proprietários oriundos de outras regiões e mesmo de outros países. Estes proprietários, ou pelo menos parte deles, também conseguiam ter acesso à Spvea e já demonstravam o sentido que deveria tomar a nova superintendência que viria a ser criada. É isso que nos indica a tabela 13 a seguir. No período de transição entre Spvea e Sudam, grupos e famílias importantes vindos de outras regiões tiveram acesso aos recursos administrados pela primeira.

Tabela 13: Primeiros projetos agropecuários beneficiados pelos incentivos fiscais – vigência da Spvea

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

Fonte: Spvea apud Fernandes (1999).

A Spvea sobreviveu aproximadamente treze anos (1953-1966). Muitas razões foram levantadas para o seu fracasso e extinção. Estas razões vão desde a falta de técnica (e técnicos) no planejamento que ela fez para a região até elementos de cunho moral como o

desvio de recursos e a sua dominação pela oligarquia regional. Pelo que apresentamos até aqui estas razões não nos satisfazem, nos exigindo uma reflexão maior.

Alguns elementos já foram constatados por outros autores. É verdade que as responsabilidades da instituição eram muito amplas e crescentes frente aos recursos financeiros e pessoal disponíveis. Mahar (1978) e os superintendentes[133] localizam os problemas na falta de repasse financeiro. Em relação ao desempenho institucional, de fato não se tinha um profundo conhecimento técnico e científico sobre a região e isso se refletia em seu corpo técnico-funcional. Pereira afirma que o Programa de Emergência de 1954 foi feito com base em conhecimentos práticos: "foram três meses de estudos superficiais, apoiados, como já vimos, nas informações e nas vivências de pessoas conhecedoras da Região, devido à ausência quase total de dados secundários resultantes de pesquisas diagnósticas efetuadas anteriormente na área, e onde se procurava atacar as necessidades mais prementes da Amazônia" (PEREIRA, 1976, p. 97).

Dado seu pouco tempo de vida e a fragilidade de seu corpo técnico-burocrático a Spvea optou, particularmente no programa de Emergência, por convênios com entidades públicas e privadas, aproveitando o conhecimento que estas já haviam acumulado sobre a região. Segundo Pereira (1976), no primeiro ano de atividades a Superintendência fez 161 acordos, dos quais 118 foram com instituições governamentais (72 federais, 16 estaduais e 30 municipais) e 43 com instituições privadas. Como as atribuições da Spvea foram sendo expandidas, mas nem seus planos nem seu corpo técnico se efetivaram, os acordos e convênios se tornaram progressivamente diversificados, limitando a efetividade da própria Superintendência. Ainda segundo este autor, os convênios (englobando investimentos de caráter social) chegaram a representar mais de 70% dos recursos da Superintendência e do Fundo de Fomento à Produção.[134]

> Os recursos de tal forma se pulverizaram nesse procedimento distributivo, dificultando o seu controle, dado o volume das transações, que parecia não restar à SPVEA outra alternativa senão a de se empenhar cada vez mais nesse empreendimento, como num círculo vicioso; por não ter condições de intervir diretamente mediante os seus próprios planos e com um corpo técnico específicos, implementava os trabalhos de outros órgãos; estes, ao consumirem grande parte das verbas, impediam a SPVEA de possuir recursos suficientes para elaborar e por em prática um esquema próprio de atuação (PEREIRA, 1976, p. 111).

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

Diferentemente de Pereira, acreditamos que não podemos reduzir a questão da eficiência às limitações do quadro técnico da Spvea em si – tampouco podemos deduzir somente daí os desmandos ou corrupção que tenha ocorrida. Precisamos não esquecer que a

---

[133] Um pouco menos Cavalcanti – que faz um discurso moral ao lado das reduções orçamentárias.

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

nível nacional, pelo menos quando a Superintendência foi criada, ainda não tínhamos "o" órgão central (ou ministério) de planejamento, que poderia subsidiar o planejamento regional – nem mesmo havia um ministério responsável pelo desenvolvimento regional (um ministério do interior). Apesar da política de JK com o Plano de Metas e do esboço de tentativa de Goulart esta realidade se mantém pelo menos até 1964. Isso dificultava a ação planejadora para a Amazônia.

Mas não ter "o" órgão central de planejamento não significava que as decisões do governo federal não interferissem no cotidiano da Superintendência. Como já vimos, os superintendentes reclamavam dos sucessivos cortes de recursos por parte do Congresso Nacional ou mesmo da amarração dos recursos feitas pelos parlamentares na capital federal, deixando pouca margem de manobra para a direção da instituição. Além disso, também já citado, o Executivo federal também procedia em redução dos repasses e em anulação de decisões tomadas por quem conduzia a Spvea. Isso enfraquecia os dirigentes da Superintendência (já relativamente instável pelas mudanças no governo federal), colocando-os sob questionamentos e pressões de órgãos e setores regionais que deveriam ser agraciados com os recursos da instituição. [135]

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

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

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

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

[135] Pereira (1976) afirma que o DASP, ultrapassando suas atribuições e mesmo sem conhecimento da realidade regional, passou a "fazer e desfazer" do orçamento dos programas elaborados pela Comissão de Planejamento. "Dessa forma, forma o DASP funcionou como órgão supralegal da SPVEA, pois examinava não só o aspecto legal dos programas de trabalho mas também o seu mérito ou conveniência" (PEREIRA, 1976, p. 120)

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

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

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

A Spvea ficou entre uma política nacional (evidenciada na determinação anterior de seus recursos e nos interesses formais da segurança nacional) e uma instituição política regional (expressa nos seus planos de beneficiamento de matérias-primas regionais e na reconversão produtiva para a agricultura). Na realidade viveu na contradição autonomia regional para elaborar políticas regionais *versus* limitações estabelecidas pela União. Essa nossa afirmação foi, sem que se tentasse, reconhecida pela Sudam no seu I Plano Quinquenal em 1966 (SUDAM, 1966)

> Das diversas causas determinantes desse fato [não efetivação dos planos de desenvolvimento anteriores], talvez a mais importante tenha sido a falta de definição de uma POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO, que conciliasse as aspirações nacionais com as regionais, e que fosse adotada em comum pela SPVEA, pelo Governo Federal e pelos Governos locais (SUDAM, 1996, p. 32).

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

matérias-primas? Ainda pouco se conhecia sobre este potencial da região e as matérias-primas já exploradas não tinham grande destaque nacional.

A inexistência de um projeto claro explica, em grande medida, o pouco comprometimento federal com os planos da Spvea, expresso nos parcos recursos à sua implementação.[136] Assim, falar em "fracasso da Spvea" é antes de tudo falar em fracasso das expectativas regionais (senão de todos pelo menos dos setores dominantes da região). Ademais, nas informações do I Plano Quinquenal da Sudam (SUDAM, 1966), partindo de levantamentos da Fundação Getúlio Vargas, dão conta de que entre 1952-1962 o produto da Amazônia Legal cresceu, em valor, 8,2% ao ano, superior a média nacional de 6,0%. No intervalo entre 1955-1965 a Amazônia "clássica" cresceu 9,0% ao ano. Nos anos críticos de 1963 e 1964, quando se observa redução no ritmo de crescimento nacional a Sudam estimava que a Amazônia tivesse crescido 8,2% em média. Isso nos levar a relativizar até mesmo o fracasso das expectativas regionais de que falamos.

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

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

"A Sudam nasceu, verdadeiramente, dos escombros da SPVEA" (CAVALCANTI, 1967, p. 67). Diesel (1999) afirma que "ímpeto moralizador" do governo militar justificou a substituição da administração da Spvea, a extinção desta Superintendência e a criação da Sudam. É verdade, mas avancemos um pouco mais nesta questão para entendermos, para além do que já colocamos, outros elementos essenciais. Por que se extinguir a Spvea e criou a Sudam? Por que era necessária uma nova instituição, não permeada pelos interesses regionais (como a Spvea), diretamente controlada e centralizada pelo governo federal militar, mas que, ao mesmo tempo, fosse capaz de negociar um novo projeto com a burguesia/oligarquia regional – ou que pelo menos se apresentasse a esta burguesia regional como esta possibilidade. Isto ficou mais evidente quando os incentivos fiscais migraram para a agropecuária. Evidentemente não estamos afirmando que tudo já estava definido no momento da substituição de uma instituição por outra. O último período da Spvea e os primeiros anos da Sudam constituem-se num momento de transição e redefinição. A Spvea constituiu um momento em que se esboçaram os instrumentos e pré-requisitos à ação/intervenção efetiva do Estado nacional na Amazônia. Com a operação Amazônia estes instrumentos são redefinidos e se consolida a intervenção e centralização federal. A Spvea foi um órgão regional e, em certa medida, regionalmente controlado pela oligarquia local. Com a Sudam buscava-se uma

[136] Também ajuda a explicar os resultados do plano de defesa da borracha nos anos 1910 e da batalha da borracha na década de 1940.

nova legitimidade e a colocação da instituição desenvolvimentista e do projeto regional nas mãos do governo federal.

CAPÍTULO IV. DITADURA, SUDAM E AMAZÔNIA – A NEGAÇÃO DE UM PROJETO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O objetivo deste capítulo é apresentar as primeiras redefinições de política para a Amazônia, entre as quais a fundação da SUDAM e as políticas de apoio à acumulação privada, a partir do cenário nacional e do estabelecimento do golpe militar de 1964. Dentro deste objetivo geral faremos um estudo de suas políticas iniciais e das contradições que já se apresentavam: uma instituição que nasce formalmente forte, mas que desde cedo tem que dividir suas atribuições com outras entidades. A Superintendência se viu permeada por uma intenção do Executivo federal de tomar para si a elaboração das políticas referentes à Amazônia, para a qual usou de diversos instrumentos, inclusive a Doutrina de Segurança Nacional. Buscaremos demonstrar que nesta fase a Sudam representa elementos do novo, da nova proposta de ocupação e modernização regional (que receberá seus contornos finais do decorrer dos anos 1980) e ainda algo do passado, no caso a Spvea e a tentativa de elaborar uma política de substituição regional de importações.

1. ECONOMIA E DITADURA MILITAR: A ANTE-SALA DAS POLÍTICAS PARA A AMAZÔNIA

1.1. A Crise do Final do Plano de Metas

Desde a Batalha da Borracha as políticas nacionais passam a ter uma influência crescente sobre a Amazônia. Isso também vai se intensificar com JK e, particularmente, como os governos militares. Desta forma não é possível entender o planejamento do desenvolvimento amazônico sem compreendermos as diretrizes de política econômica presente nos diversos governos da segunda metade do século XX.

Recorrendo a alguns elementos vindos do segundo governo Vargas e criando o Conselho de Desenvolvimento e os grupos executivos e de trabalho, JK conseguiu um alto grau de coordenação da política econômica e industrialização, particularmente para o Plano de Metas, assim como tornou mais eficiente a máquina e a burocracia estatais (LAFER, 2002). Mas ao mesmo tempo em que ocorre isso, já que se levou ao extremo a capacidade de planejar, coordenar e investir do Estado brasileiro e se abriu um novo momento da industrialização e da economia (oligopolizada), agudizaram-se velhas contradições da máquina estatal,[137] ao mesmo tempo em outras surgiram.

Partindo de Draibe, Lafer, Marini e Mello, já abordados anteriormente, podemos perceber que a industrialização pesada, apesar dos êxitos, veio acompanhada da fragilização da capacidade fiscal e financeira do Estado.[138] JK não se propunha a aumentar a carga fiscal

[137] A um só tempo ágil, moderna, atrasada e frágil.

[138] Seja em função de problemas técnicos ou políticos do orçamento nacional, seja em decorrência da insuficiente arrecadação tributária diante das despesas públicas, JK optou não somente pelo financiamento externo (não tão disponível quanto se queria que fosse) como pelo chamado financiamento inflacionário, particularmente para a construção de Brasília, o que gerou críticas de que sua política produzia inflação.

sobre as elites, pois isso poderia levar ao rompimento do bloco que o apoiava, ou seja, romper com parte da própria elite necessária a sustentação de seu projeto. Todos estes elementos colocam o Estado diante de novos e enormes desafios.

> Após 1960, não se trataria – como antes – de vencer os formidáveis obstáculos para completar as bases da industrialização capitalista, mas de enfrentar o desafio de regular e mover-se no contexto de uma estrutura monopolista, articulada de forma peculiar, da qual o Estado era partícipe direto, através de suas empresas e das novas modalidades de articulação dos setores capitalistas. Comparada ao avanço surgido pela estrutura industrial e pela organização oligopólica, a estrutura estatal tornara-se acanhada, estreita e desequipada (DRAIBE, 1985, p. 247).[139]

Para Lafer (1975 e 2002), JK aparentemente esgotou o modelo de substituição de importações, esgotando igualmente as virtualidades de suas soluções administrativas. A mudança "para dentro" da zona de incerteza da economia exigia uma administração pública funcional aos objetivos propostos, regulando o sistema como um todo, e não apenas de setores ou órgãos de ponta, coisa difícil de fazer devido à difusa administração brasileira. Assim, chegava-se a um novo ponto de estrangulamento da economia brasileira e ao colapso do populismo.

Por outro lado, a grande expansão dos investimentos na segunda metade dos anos 1950, de acordo com Mello (1998), redundaria numa desaceleração dos investimentos, mesmo que mantidos os níveis de investimento público, na medida em que o incremento da capacidade produtiva nos departamentos de bens de consumo capitalista e de produção produziria considerável redução no investimento privado. A questão é que esta situação não se limitou a uma redução dos investimentos, mas chegou à depressão entre os anos de 1962 e 1967.

> As dificuldades de sustentação da mesma taxa de acumulação e de crescimento verificadas entre 1956 e 1961 advinham tanto do efeito desacelerador quanto das desproporções dinâmicas entre estrutura de demanda e a capacidade de produção subutilizada. [...] A depressão manifesta-se antes por uma queda nas taxas de crescimento que por uma deflação generalizada de preços e salários, tanto devido ao caráter oligopolizado dos mercados industriais, com forte preponderância da empresa internacional, quanto por causa do alto peso do investimento público, que asseguram um patamar mínimo de inversões (MELLO, 1998, p. 122).

Entre 1962 e 1967 a taxa média de crescimento do PIB caiu mais de 50%. Esta desaceleração da economia, segundo Serra (1982), seria decorrência em grande parte dos fatores de natureza cíclica, relacionados com a conclusão do volumoso 'pacote' de investimentos públicos e privados iniciado em 1956/1957. As políticas de estabilização de 1963 e de 1965-1967 contribuíram para aprofundar essa desaceleração. Para Skidmore (1991) a crise que se abre no final dos anos 1950 é marcada por uma crise de crédito. "O Brasil não conseguira encontrar um novo método para financiar seu desenvolvimento depois de ter atingido um nível de débito que orçava pelo máximo de tolerância de seus credores estrangeiros" (SKIDMORE, 1991, p. 380).

Assim, contraditoriamente, o sucesso da industrialização e substituição de importações, é tomado por alguns autores, mesmo que apontando um ou outro elemento diferente, para explicar as limitações do período subseqüente ao Plano de Metas/Governo JK. Entre estes autores podemos citar Maria da Conceição Tavares, além de Lafer, Serra e Mello. Diante da crise que eclodiu, Tavares e Serra (1984) afirmam que ela seria produto do fim do

[139] Aqui Draibe sustenta-se nas elaborações de Mello e Beluzzo (1977) e, em alguma medida, em Lafer (1975)

dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações. Após o Plano de Metas a economia necessitaria de um novo pacote de investimentos, que, entretanto, se encontrava comprometido fosse pela ausência de recursos para sustentá-lo fosse pela carência de procura que pudesse torná-lo rentável – a estrutura da demanda era limitada pela forte concentração de renda. Para problematizar estas interpretações, incorporemos alguns elementos a mais nesta explicação, partindo da análise do investimento.

Ao final dos anos 1950, segundo Marini, os capitais externos reduzem sua entrada no Brasil e aqueles que já estavam instalados e em maturação passam a pressionar ainda mais a balança de pagamentos objetivando exportar seus lucros. Além disso, a industrialização, ao mesmo tempo em que gerava empregos, ao elevar a produtividade do trabalho e incorporar tecnologia intensiva em capital e poupadora de força de trabalho, limitava o mercado de trabalho, cada vez mais pressionado pelo grande crescimento da população urbana.

O período JK foi de aceleração da acumulação capitalista. O governo se propôs a fazer vultosos investimentos, mas a conjuntura internacional não favorecia o financiamento governo-a-governo. Então como financiar a acumulação de capital em expansão? De um lado recorrendo ao endividamento externo privado, ao capital estrangeiro – principalmente para acessar tecnologia (por isso atrair empresas para se instalarem no país). A outra forma de financiamento, como demonstram Marini e Oliveira, era o aumento da taxa de exploração dos trabalhadores que marca este período e anos posteriores. Na verdade, lançou-se mão dos dois expedientes. Assim, segundo dados de Oliveira (1988), até 1967 do total de trabalhadores industriais 67,5% recebiam um salário-mínimo. Em São Paulo este percentual subia a 71%. Em 1967, 75% dos trabalhadores brasileiros urbanos registrados recebiam até dois salários-mínimos.

Industrialização e expansão populacional, principalmente urbana, produzem uma situação em que esta massa de pessoas passa a clamar por mais participação política e atendimento a seus reclames sociais, os setores assalariados avançam em suas organização e reivindicações e as organizações de esquerda (ainda que com projetos diversos) tentam ocupar mais espaço. De acordo com os dados reunidos por Rodrigues (LAFER, 2002) o número de trabalhadores sindicalizados no país sobe de 747.309 pessoas em 1952 para 1.203.510 em 1961. Mesmo o mundo rural e seus atores não estavam inertes, pois a estrutura concentrada da propriedade, o grau de exploração da força de trabalho, os conflitos e inquietações são bases para o debate sobre a reforma agrária e para alguns movimentos como é o caso das ligas camponesas e dos sindicatos de trabalhadores rurais. Em 1958 foi criada a primeira das ligas camponesas, em Pernambuco, que logo se estenderam até Minas Gerais. Em 1961 mais de mil dirigentes de trabalhadores participam do Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais em Belo Horizonte.[140]

A questão da contração agrária se refletirá na cidade na medida em que o êxodo rural, por um lado, ajuda a manter os níveis salariais urbanos relativamente paralisados, mas, por outro lado, em função do aumento dos preços agrícolas, eleva o custo de vida e empurra os trabalhadores a reivindicarem reposição das perdas. A paralisia dos níveis salariais, decorrente, entre outros, dos desdobramentos da estrutura agrária e da política do governo, colabora para que a inflação não alcance patamares mais elevados. Porém, de acordo com Marini, o avanço do nível de organização dos trabalhadores contribui decisivamente para que em 1961 os salários, em queda desde 1956, observem ligeira recuperação. Já não se tratava de reivindicar somente a geração de empregos, mas de proteção e fortalecimento dos salários. Os setores patronais buscam repassar isto para os preços e a inflação aumenta.

[140] Ver Medeiros (1989) e Martins (1995).

Se em determinado momento os interesses dos membros do sistema político brasileiro não eram incompatíveis com os interesses das elites, como afirmou Lafer, agora eles entram em choque. Assim, o que o processo inflacionário está refletindo é o conjunto de contradições presentes na sociedade brasileira, de modo que "à cisão vertical que opunha a burguesia industrial ao setor agroexportador e aos grupos estrangeiros, em 1954, somava-se, agora, horizontalmente, a oposição entre as classes dominantes como um todo e as massas trabalhadoras da cidade e do campo" (MARINI, 2000, p. 29). Esta crise, presente nos primeiros anos da década de 1960, segundo Marini, "não poderia terminar de outra maneira senão colocando essa sociedade ante à necessidade de uma solução de força" (MARINI, 2000, p. 28).

Também no campo do marxismo, Jacob Gorender (1987) conclui que a crise que ocorreu entre 1962 e 1965 foi a primeira crise cíclica do capitalismo brasileiro, demonstrando justamente seu amadurecimento. Daí que a saída da crise passava por impor medidas compressoras do nível de vida dos trabalhadores, o que exigia governos fortes. A mobilização dos trabalhadores por seu nível de vida e pelas reformas de base chegou a produzir uma "ameaça à classe dominante brasileira e ao imperialismo", daí a opção burguesa pela modernização conservadora. A conclusão do autor é que "nos primeiros meses de 1964, esboçou-se uma situação pré-revolucionária e o golpe direitista se definiu, por isso mesmo, pelo caráter contra-revolucionário preventivo" (GORENDER, 1987, p. 67).

Furtado explicara a crise pela não-realização do consumo em decorrência do não-crescimento dos salários reais (baixo consumo dos assalariados e alto consumo dos bens de luxo por um grupo seleto da população). Tavares e Serra, já citados, mantendo o problema do consumo (estrutura da demanda) creditaram a mesma à queda nas inversões. Diferentemente do primeiro e dos segundos autores, Oliveira acredita que, dada as contradições colocadas pela luta de classes, a "inversão cai não porque não pudesse realizar-se economicamente, mas sim porque não poderia realizar-se institucionalmente" (OLIVEIRA, 1988, p. 63). Para este autor, com a aceleração da acumulação capitalista há um aumento do produto real e da produtividade da economia brasileira, mas, paralelamente, se elevam os custos de reprodução da força de trabalho e há redução dos salários reais, ocorrendo um aumento na taxa de exploração do trabalho – fator importante à acumulação em andamento. Frente a isso, as classes trabalhadoras tomam a iniciativa política, gerando agitação social. Conforma-se assim uma contradição política que precipita a crise de 1964. A entrada de capitais externos na produção de bens de consumo duráveis e, por outro lado, a entrada em cena da classe média, do proletariado e dos trabalhadores camponeses (movimentos estruturais na base da produção material) se mostraram insuportáveis à política. "Assim, a interpretação conservadora de crise na economia não se sustenta, e a crise é claramente de hegemonia: a vacilação que se revela na economia é produto da incapacidade hegemônica das forças da situação. Faltando previsibilidade na política, a economia patina. Crise produzida pelo espantoso crescimento econômico e não pela sua ausência" (OLIVEIRA, 2004, p. 223).

Noutro momento, Oliveira já dera outra forma a esta mesma resposta sobre da origem da crise, incorporando mais fortemente os elementos da dinâmica do capital externo que aqui se encontrava e, com isso, se aproximando da interpretação de Marini. A crise, então, não seria de realização da produção (mesmo que isso ocorresse em alguns ramos dependentes do consumo popular), ela seria isso sim, primeiramente uma crise de concentração,

> Em primeiro lugar, uma crise gerada pela contradição entre um padrão de acumulação fundado no Departamento III (bens de consumo duráveis) e as fracas bases internas do Departamento I (bens de capital), e, em última instância, uma crise de realização dos excedentes internos que não podem retornar à circulação internacional do dinheiro-

> capital; é, em suma, a crise gerada pela enorme gravitação das empresas de capital estrangeiro (OLIVEIRA, 1980, p. 92).

Moraes (1991) também critica a redução dos fatores explicativos da crise à questão da demanda. Explicar a desaceleração do setor de bens de produção a partir exclusivamente dos problemas de realização dos bens de consumo duráveis seria incorrer numa superestimação do peso deste último e uma subestimação do primeiro. Para a autora, em 1960-1961 a produção de bens de consumo duráveis estava em expansão de modo que o problema da realização não parecia que se apresentaria em médio prazo. Ademais, e isso é importante, depois das grandes inversões iniciais efetivadas seria natural que o setor de bens de consumo duráveis diminuísse a demanda por bens de capital, de modo que não é correto colocar nos problemas de realização dos bens de consumo duráveis a causa da diminuição do ritmo de crescimento da produção de bens de capital.

> O principal equívoco dos defensores da 'crise de realização' reside, a nosso ver, em sua concepção teórica sobre as crises capitalistas. Estas são vistas, em geral, como crises de demanda na medida em que a grande contradição da produção capitalista parece localizar-se no fato de que a reprodução em escala ampliada encontra uma barreira (tanto maior quanto maior for a massa de mais-valia a ser investida) na limitação do mercado. Assim, o capital não pode realizar-se sob a forma de mercadorias porque a capacidade aquisitiva das grandes massas é pequena (inferior à magnitude de mercadorias ofertadas). Aplicando tal teoria ao Brasil, os autores em questão indicam que a defasagem entre a esfera da produção e a do consumo levou à crise de 62/64 mas que uma vez criado um escouradouro (as 'novas classes médias') esta barreira pode ser superada e a acumulação voltou a processar-se em rimo ascendente (MORAES, 1991, p. 42-43).

Para Moraes a crise de 1964 seria uma crise de superacumulação ou superprodução de capital, demonstrada pela diminuição da inversão privada em 1962 que faz com a produção industrial caia em 1963, deixando claro que em 1962 uma parcela considerável do capital total não pôde se autovalorizar, ou seja, não se reproduziu de forma ampliada. Mas colocar as razões da crise nestes termos apenas é limitar-se ao abstrato em si. Moraes analisa, então, o capital estrangeiro e o Estado para compreender a crise e a eles insere as lutas das massas – se aproximando das interpretações de Oliveira e Marini, apesar de que menos deterministas que as deste último.

> A crise de 1964 é pois a unidade de determinações econômicas (as contradições oriundas do estilo de desenvolvimento capitalista brasileiro na década dos anos 60, apoiado no Estado e no capital estrangeiro, numa conjuntura de baixa do ciclo industrial e de dificuldades do setor agrário, em que não conseguiam ser postos em prática mecanismos que contrabalançassem a tendência decrescente da taxa de lucro) e políticas (ascensão do movimento de massa no contexto de um governo de inspiração democrático-nacional). É a conjugação destes fatores que explica as barreiras encontradas pelo capital no seu processo de reprodução (MORAES, 1991, p. 47).

Conclui-se então que não se podem compreender os processos sociais desencadeados pela crise dos anos 60 somente a partir dos fenômenos originalmente econômicos, devendo ser levados em conta as contradições políticas que tornam o quadro institucional problemático e complexo. Estes elementos políticos, em contrapartida, contribuem para o enriquecimento do quadro de análise, inclusive para entender das dificuldades encontradas pelas elites para a reprodução ampliada do capital.

1.2. Instabilidade Política e Golpe Militar de 1964

Jânio Quadros, eleito com grande margem de votos (48,26%, JK fora eleito com 35,63%), através da instrução 204 da Sumoc e de outros instrumentos, segundo Lafer (2002), liberalizou o câmbio e buscou incentivar as exportações (desvalorizando a moeda, por exemplo). Mais que isso: não limitou a atividade do capital externo, restringindo-se a oferecer vantagens fiscais aqueles que se reinvestissem no Brasil. Quadros não conseguiu contornar as limitações econômicas pós-Plano de Metas e, apesar da clareza das limitações da burocracia estatal (a administração pública era ineficiente, segundo suas palavras) e das suas promessas eleitorais, não encaminhou a propalada reforma administrativa. Ele renunciou ao mandato presidencial em agosto de 1961.

Seu sucessor, o então vice-presidente João Goulart, havia sido eleito com apenas 300 mil votos a mais que Milton Campos, tendo perdido a eleição nos estados mais importantes do país.[141] Nesta situação o novo governo nascia com sérios problemas para conseguir consenso e teve que aceitar inicialmente o estabelecimento do parlamentarismo. Diante desta fragilidade, Goulart, oscilante entre direita e esquerda, conforme informam Lafer (2002) e Marini (2000), mudava constantemente o seu ministério objetivando formar novas alianças, o que acabava em: dispersão de forças; não consolidação de aliança de sustentação estável e pouca efetividade das propostas apresentadas.

Jango procurou manter uma política externa autônoma que, inclusive, diversificasse mercados aos produtos brasileiros (América Latina e África) e às fontes de créditos (incluindo países socialistas), mas no plano interno as contradições aumentaram. A taxa de investimento caiu ao mesmo tempo em que os movimentos de trabalhadores e da pequena burguesia se intensificaram. É deste período que temos a fundação do Comando Geral dos Trabalhadores, da Política Operária (Polop), do PCdoB e da Ação Popular, além dos movimentos rurais e da permanência de organizações trabalhistas (Brizola e Arraes, por exemplo) e trotskistas. Em 1961 há 180 greves operárias em São Paulo, envolvendo 254.215 trabalhadores e paralisando 954 empresas, em 1962 são 154 greves, com 158.891 operários paralisados e 980 empresas atingidas. Deste modo, de acordo com Marini, a burguesia depositou em Goulart a esperança conter o movimento sindical e, ao mesmo tempo, enfrentar dois problemas determinantes da crise econômica: o setor externo (a crise cambial) e a questão agrária. Procurou "substituir a liderança carismática de Jânio Quadros, baseado numa concepção abstrata de autoridade, por uma liderança de massas, apoiada por forças organizadas e com uma ideologia definida" (MARINI, 2000, p. 36-37).

Apoiado pelo PCB, Jango buscou conformar uma frente única operário-burguesa, uma espécie de frente popular[142] e obteve alguns êxitos. Falando em nome das "reformas de base" e depois de duas greves gerais de trabalhadores em 1962 conseguiu com que o Congresso convocasse um plebiscito para decidir em 6 de janeiro de 1963 a forma de governo do país. Jango e o presidencialismo saíram vitoriosos, mas as contradições permaneceram.

Celso Furtado liderou a equipe que elaborou o Plano Trienal, onde, segundo Lafer (2002) e Macedo (1975), priorizava-se o mercado interno e se defendia a superação dos pontos de estrangulamento institucionais que emperravam a economia, buscando retomar o crescimento econômico e conter a inflação. Para tal se fazia necessário um programa político de reformas de base: além da tributária e administrativa, incluía-se as reformas agrária, urbana e bancária. Propunha-se, ainda, proceder um reescalonamento da dívida externa e intensificar

---

[141] A eleição do presidente era separada da eleição do vice. Eram duas votações independentes. Não havia formação de chapas. Assim, enquanto Jânio obteve 5.636.623 votos, Jango conseguiu apenas 4.547.010.

[142] Segundo Moreno (2005) um governo cuja essência é ser burguês, mas que se apresenta como um governo dos trabalhadores. Este foi um fenômeno impulsionado inicialmente pelo estalinismo, apesar de não se limitar a ele.

o processo de substituição de importações.[143] Apesar destes objetivos grandiosos, Lafer afirma que, dadas as limitações do planejamento brasileiro, o próprio plano deixa claro que se apresentava muito mais como um esforço de transição para um efetivo planejamento no país, ampliando a base de conhecimento e os instrumentos para tal.

O plano havia sido anunciado em dezembro de 1962. Logo depois, já em 1963, Furtado foi levado a renunciar ao cargo e o plano foi esquecido - mesmo tendo recebido apoio formal da Confederação Nacional da Indústria em março deste último ano[144]. Como é conhecido, não foi somente Furtado que caiu. A crise econômica permanecia e se anunciava uma crise política de grandes proporções.

O Plano projetara um crescimento econômico de 7% em 1963 e a economia se expandiu tão somente 1,6% (a indústria cresceu apenas 1%), a inflação foi de 78% quando deveria atingir no máximo 25%. O déficit federal foi de 500 bilhões de cruzeiros quando não deveria ultrapassar Cr$ 300 bilhões e os meios de pagamento cresceram 65% quando se programara 34%. Mesmo a contenção salarial que o governo se propôs ele não conseguiu alcançar, seja no setor privado, seja no setor público que com os salários achatados pressionaram e conseguiram uma reposição de 60% contra os 40% projetados.[145]

Cardoso (1975) credita a queda do plano às resistências presentes no próprio governo quanto à efetivação das políticas apresentadas. Para Marini o fracasso do mesmo foi decorrência das próprias contradições que estavam na base do governo. A burguesia acreditava que o papel do governo deveria ser garantir a rentabilidade do capital, ampliando o mercado interno e fazendo a reforma agrária que, enquanto não apresentasse retorno positivo, seria compensada pela ampliação do mercado externo através de uma política externa ativa. Por outro lado, o governo também deveria conter o movimento e as reivindicações dos trabalhadores e estudantes, que ganhavam cada vez mais autonomia. Deveria, deste modo, se conformar como uma espécie de governo bonapartista. Não consegue e surge a reação de direita. Os latifundiários, comandados pela Sociedade Rural Brasileira, passaram a montar milícias. Algo parecido ocorre nas cidades. A igreja também engrossa este movimento e organiza atividades anti-comunistas e posteriormente as "marchas da família, com Deus, pela Liberdade". Também neste sentido, segundo denunciava Jango, os créditos da ALPRO (Aliança para o Progresso) se destinaram diretamente para os governadores anti-Jango (Lacerda, por exemplo) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), com dinheiro da embaixada dos EUA e de grupos estrangeiros, passou a financiar diretamente candidatos de sua preferência.

A crise que se abria, inclusive com rebelião na base das forças armadas, demonstrava, a nosso ver, a inviabilidade do esquema burguês-popular de sustentação de Jango e a burguesia foi paulatinamente retirando seu apoio ao governo. Isso aconteceu permeado pela continuidade da crise econômica, pelo fato de os trabalhadores não aceitarem passivamente e sozinhos os sacrifícios da mesma. Já a classe média[146] se divide – tal qual demonstram

---

[143] Os formuladores do plano acreditavam que o cenário internacional em alguma medida poderia colaborar para o sucesso do mesmo. A Revolução Cubana e outros processos levaram o governo estadunidense a flexibilizar sua negativa a políticas nacionais de desenvolvimento latinoamericano. Disso decorre a Carta de Punta Del Este (1961) e a Aliança para o Progresso. Mas, como se viu posteriormente, a flexibilidade era muito limitada e não foi suficiente, ao contrário, para o êxito do planejamento proposto por Celso Furtado e seus colaboradores.

[144] O que contradiz Cardoso (1975) que afirma que o plano obteve pouco apoio dos empresários. É provável, como demonstra Marini, que este setor o apoiasse, mas a partir de certo horizonte moldado que, ao não ser cumprido, levou à rápida retirada do referido apoio.

[145] Veja Marini (2000), Macedo (1975) e Basbaum (1986).

[146] Se é verdade que não podemos homogeneizar a classe trabalhadora também não podemos deixar de ver que "classe média" é uma definição imprecisa, que também torna homogênea (através da renda) setores sociais diversos. Mesmo assim, recorreremos a ela em alguns momentos.

Basbaum (1986), Marini (2000) e outros. Uma parte se aproxima das reivindicações do proletariado urbano e outra, cada vez maior, engrossa a reação direitista.[147] Somado a isso a própria burguesia, desde JK, vinculava-se cada vez mais a capitais estrangeiros, limitando seriamente um projeto nacionalista sustentado nesta classe. Goulart resolve buscar apoio nas esquerdas, anunciando as reformas de base e fazendo um comício com 500 mil pessoas no Rio de Janeiro onde apresenta decretos de expropriação de terras, estatização de refinarias de petróleo, entre outras medidas.

A burguesia passa a buscar um novo governo forte, desta vez dentro da direita clássica, mesmo que para isso tivesse que restabelecer a aliança com as antigas classes oligárquicas, de toda não plenamente rompida. Mais que isso: "no momento em que os movimentos de massa favoráveis ao aumento dos salários se acentuaram, a burguesia esqueceu suas diferenças internas para fazer frente à única questão que lhe preocupa de fato: a redução de seus lucros" (MARINI, 2000, p. 91). A elevação dos preços agrícolas tornou-se questão secundária não apenas porque as reivindicações dos trabalhadores ganharam autonomia,

> mas também porque o caráter político que estas assumiram colocou em perigo a própria estrutura de dominação vigente no país. A partir do ponto em que as reivindicações populares mais amplas se uniram às demandas operárias, a burguesia – com os olhos postos na revolução cubana – abandonou totalmente a idéia da frente única de classes e voltou-se maciçamente para as fileiras da reação (MARINI, 2000, p. 92).

Se esta afirmação em grande medida tem sentido também é verdade que nenhuma das grandes organizações políticas de esquerda com grande influência de massas, como era o caso do PCB, estava se propondo naquele momento a uma ruptura imediata e radical com esta estrutura de dominação capitalista.[148] A grande política pecebista para aquele período foi a constituição de uma frente entre trabalhadores e burgueses materializada no próprio governo Goulart. Isso se justificava na análise que esta organização fazia do desenvolvimento brasileiro, assim sintetizado por Ianni:

> Essa interpretação do desenvolvimentismo nacionalista supunha que os interesses de setores ponderáveis da burguesia industrial pelo mercado interno a colocava em antagonismo com os grupos latifundiários, importador e imperialista. Assim, a *frente única*, acertada entre esquerda e burguesia, poderia conduzir a luta pelo progresso econômico, a democratização crescente e as conquistas da classe operária. Em termos mais precisos, a esquerda adota taticamente o modelo de 'substituição de importações', como etapa necessária no processo revolucionário brasileiro (IANNI, 1968, p. 97).

Sem um projeto claro de ruptura por parte das direções dos movimentos de trabalhadores fica difícil pensar num efetivo e exitoso processo de rompimento com a estrutura de dominação burguesa. Do ponto de vista da burguesia, ela aceita um governo de frente de classes, uma frente popular, mas sempre de forma transitória, quando está diante de uma crise em que não consiga impor clara e explicitamente sua hegemonia e quando este tipo de governo significa um mal menor, uma não ruptura de grandes proporções.

---

[147] Analisando o papel da classe média, Ianni concluiu que ela "revelou-se a massa mais dócil às soluções autoritárias" (IANNI, 1968, p. 137).

[148] Muitas destas organizações, em parte por conta de suas próprias políticas, se encontravam fragilizadas. Basbaum (1976) afirma que dos 180 mil membros que tinha em 1946 o PCB se resumiu a algo entre 10 mil e 15 mil em 1960. Dos oito diários que dispunha restou apenas um semanário.

A maior aproximação com organizações de esquerda e a rebelião de marinheiros no Rio de Janeiro, questionando a hierarquia militar, foram tomados pelos dirigentes das forças armadas como argumento para exigir, como condição de apoio, a extinção da CGT e das organizações de esquerda, o que significaria a total rendição de Jango ao setor militar. Por outro lado, apesar de sua ascensão, a classe trabalhadora estava desarmada para um enfrentamento, seja por conta de suas próprias contradições e fragilidades ou em função da própria política de Jango e da revolução pacífica do PCB e de outras organizações.[149] Este quadro facilita a instalação da ditadura, imediatamente reconhecida pelos EUA.[150] Jango sai do país.

Para Macedo (1975) Jango utilizou inconsistentemente os instrumentos disponíveis e sustentou-se numa conformação de força tão instável que não conseguia impor sua vontade política. Assim, a queda de Jango decorreu da dupla debilidade do governo: "incapacidade para controlar politicamente as pressões e o apoio dos diversos membros do sistema, e a ineficiência operacional para processar o volume crescente de demandas, difusas e específicas, dirigidas às autoridades" (LAFER, 2002, 174). Deste modo, "enquanto Getúlio tinha o instinto de reter aliados potenciais em todos os seus golpes de mestre, Jango reduzia cada vez mais a margem de apoio ao se atirar na areia movediça do impasse político que se agravava" (SKIDMORE, 1991, p. 344). Para Almeida (2007) o problema estava na própria figura do Presidente, que se perfilava como um "manso criador de grande manadas de gado", sendo presa fácil à armadilha dos conservadores e dos militares. A imagem é que Jango não tinha o pulso necessário que o momento exigia, cultivando uma insegurança que "afasta os homens" e, ainda, "não sabia o que fazer com o poder". Assim, "pelo medo e falta de energia [de Goulart] para decidir, o Golpe Militar de 64 o abateu; tombou vencido, sem lutar" (ALMEIDA, 2007, p. 312 e 317).

Pelo que já expusemos até aqui acreditamos que estas conclusões estão incompletas. Primeiro porque, apesar de importante, não acreditamos que a personalidade de Goulart seja "o" elemento explicativo do Golpe. Segundo, não se trata de uma questão limitada à eficiência como pode parecer nas palavras de Lafer. A instabilidade decorria de uma situação muito difícil de resolver naquelas condições de crise econômica e política. Por exemplo, na questão salarial trabalhadores e patrões estavam em campos opostos e Goulart buscava agradar aos dois para mantê-los em sua base de apoio, o que trazia o conflito e a instabilidade para dentro da estrutura do governo – e tentava fazer isso sem uma sólida, ampla e orgânica estrutura/organização política que ele controlasse e que o sustentasse (fosse no campo dos trabalhadores, fosse no campo do empresariado). Mais do que isso: a maioria das direções de organizações ligadas aos trabalhadores e estudantes levou (ou tentou fazer) os mesmos, ou pelo menos uma grande parcela deles, a acreditarem num governo que não reunia todos os

---

[149] Para Cardoso a situação pré-1964 não redundou em revolução ligada aos trabalhadores tanto em função da política oportunista da esquerda de maior expressividade quanto da própria aliança populista. "Dificilmente, entretanto, essa conjuntura poderia ter resultado numa revolução pela falta dos instrumentos adequados para isso: metas claras, uma política não oportunista por parte dos grupos de esquerda que predominavam na situação, em suma, organizações capazes de aproveitar para seus objetivos a decomposição do Estado. E, principalmente, a 'aliança populista', para vincular as massas, os grupos de classe média e a burguesia, baseava-se em setores do próprio Estado que se ligavam, pela teia de relações políticas que mantinham e pelos interesses que sustentavam, uma base econômica não só intrinsecamente não-revolucionária, posto que proprietária, como atrasada" (CARDOSO, 1993, p. 69).

[150] Em entrevista a O Estado de São Paulo, publicada em 09.07.1966, o senador estadunidense Wayne Morse deixou claro a posição dos EUA: "a ajuda que os Estados Unidos estenderam às juntas da República Domicana, da Guatemala, do Equador, de Honduras e de El Salvador ajudou a desencadear o golpe de Castello Branco no Brasil. Quando nos apressamos a aprovar e fornecer à junta de Castello Branco novas e vastas somas, alentamos a classe militar argentina a apodera-se de seu governo" (MORSE apud IANNI, 1968, p. 180-181).

instrumentos[151] não estava disposto e não cumpriria, como não o fez, um processo de ruptura com o capitalismo, sequer com o imperialismo. Constroem ilusões, desarmam os trabalhadores e, assim, facilitam o movimento golpista.

> Nesse contexto histórico e ideológico, a esquerda brasileira ficou como que 'aprisionada'. [...] Em conseqüência, viveu oscilando entre as recomendações do marxismo e as exigências da democracia populista. [...] Todavia, entre o fascínio abstrato da teoria e o fascínio efetivo da prática, esta sempre levou vantagem. [...] O fato é que ela não foi capaz de transformar a política de massas numa política de classes. [...] Por isso, ela se condenou a assistir impotente à modificação drástica do quadro histórico no Brasil (IANNI, 1968, p. 103, 118 e 121).

Para Ianni (1991) o divórcio entre os poderes Legislativo e Executivo, a crescente politização das populações urbanas e rurais e a disputa entre socialismo (via pacífica) e capitalismo (nacional ou associado/dependente), assim como o crescimento de importância política da estratégia socialista, aprofundam a crise da democracia representativa e redundam no golpe de 1964.

> Entretanto, é possível ressaltar agora o que seria o fundamento de toda a crise político-econômica desses anos. Tanto o governo Quadros como o de Goulart tiveram dificuldades para propor e resolver os termos da contradição entre as duas estratégicas possíveis para o desenvolvimento econômico brasileiro. Por um lado, colocavam-se as condições políticas e econômicas, bem como ideológicas, favoráveis a formação de um sistema capitalista de tipo nacional.[152] E, por outro, colocavam-se as condições políticas e econômicas, bem como ideológicas, favoráveis ao desenvolvimento do capitalismo associado; isto é, favoráveis à reelaboração das relações e estruturas de dependência.
> "Foi no âmbito dessa contradição que se desenvolveu o antagonismo entre as forças políticas favoráveis à expansão do capitalismo (forças essas que reuniam elementos das duas correntes mencionadas) e as forças políticas de esquerda, favoráveis à transição pacífica para o socialismo (IANNI, 1991, p. 200).

Tão profunda quanto a análise do golpe é a interpretação da nova realidade brasileira a partir da industrialização. Veremos mais à frente que a Cepal fez inicialmente uma interpretação estruturalista centrada na contradição centro-periferia e acreditando no pleno desenvolvimento a partir da industrialização, depois caminhou para uma análise pessimista deste processo. O PCB e outras organizações de origem estalinistas, já afirmamos, mesmo depois da industrialização, continuaram durante longo período identificando o Brasil como um país pré-capitalista, afirmando que antes do socialismo seria necessária uma revolução democrático-burguesa que, ao romper a opressão imperialista, possibilitaria que desenvolvêssemos as forças produtivas. Assim a burguesia cumpriria um papel progressivo, necessário e conduziria a industrialização. Caberia então aos trabalhadores apoiar esta classe em sua "tarefa histórica" de lutar contra o imperialismo e as classes oligárquico-feudais.

Muitos outros pesquisadores e organizações políticas analisaram a situação brasileira a partir do conceito de imperialismo extraído da obra clássica de Lênin (1987). Derivações desta análise podem ser encontradas em André Gunder Frank, Theotônio dos Santos e Ruy

---

[151] Apesar de contar com um relativo, instável e contraditório apoio da burguesia por certo período.

[152] Até que ponto as condições nacionais e internacionais possibilitavam um êxito neste sentido é uma questão a se questionar. A derrubada de Allende demonstra que estas condições não se colocavam com tanta facilidade como pode parecer na afirmação de Ianni.

Mauro Marini que, com diferenças, visualizam por um lado uma espécie de superimperialismo dos países industrializados centrais e, por outro, uma condição de subimperialismo do Brasil.[153]

Oliveira (1988) critica as análises sustentadas na oposição centro-periferia na medida em que, nestas interpretações, o desenvolvimento foi concebido a partir das determinações externas, limitando-se a uma oposição entre nações e deixando-se de ver que, antes de tudo, este processo é derivado da oposição entre as classes sociais internas à nação. Dito isso, Oliveira, ao analisar o período pós-1930, afirma que as relações de produção vigentes na economia brasileira continham em si a possibilidade de aprofundar a estruturação capitalista mesmo que as condições da divisão internacional do trabalho fossem contrárias. Ao afirmar que a expansão capitalista no Brasil foi muito mais resultado da luta de classes interna do que reflexo de movimento do capital internacional Oliveira não apenas nega interpretação sustentada no conceito clássico de imperialismo (chegando a negligenciá-lo) como se diferencia da teoria da dependência mais difundida que acredita na reestruturação global da economia nacional apenas quando os movimentos interno e externo do capital estão sincronizados.[154]

Cardoso e Faletto (1985) criticam a interpretação imperialista afirmando que os investimentos internacionais estabelecem uma nova dependência entre países centrais e as nações em desenvolvimento. Nesta nova situação de dependência a relação entre economia nacional periférica e economias centrais é estabelecida no próprio mercado interno, mas com duas contradições: primeiro, o desenvolvimento industrial permanece dependendo da capacidade de importação de bens de capital e matérias-primas complementares, levando à dependência financeira; segundo, as condições do mercado interno têm que se internacionalizar.[155] Deste modo, por um lado há desenvolvimento e autonomia, por outro heteronomia, desenvolvimento parcial e exclusão social não somente das massas, mas também de setores sociais economicamente importantes do período anterior, o que gera instabilidade. O Estado, por sua vez, deixa de ser populista para se tornar Estado-empresarial. Mais que isso: quando este transita do regime democrático-representativo para o autoritário-corporativo tem-se a fusão parcial de duas grandes instituições: forças armadas e Estado.

Ao criticar os conceitos de subdesenvolvimento e periferia econômica, Cardoso e Faletto valorizam, segundo eles próprios afirmam, o conceito de dependência, buscando negar, primeiro, uma determinação mecânica entre as nações que explicaria em si todos os fenômenos nas economias dependentes a partir da dominação das economias centrais – a relação interna entre as classes ganha destaque; segundo, oposto à primeira proposição, a idéia de que tudo é contingência histórica. As relações de dependência ocorrem permeadas por uma rede de interesses e coações que juntam uns grupos e classes sociais às outras.

Nestes termos, a nova realidade permitiria, de um lado, incrementar o desenvolvimento e manter os laços de dependência (redefinindo-os) e, de outro, se apoiar politicamente em "um sistema de alianças distinto daquele que no passado assegurava a hegemonia externa." Os exportadores já não são os que subordinam os interesses solidários com o mercado interno, tampouco os interesses rurais opõem-se aos urbanos como expressão de uma forma de dominação econômica. Ao contrário, o que se tem de específico nesta dependência é que "os 'interesses externos' radicam cada vez mais no setor de produção para

[153] Sobre isso veja, entre outros, Goldenstein (1994) e Bresser Pereira (1997a).

[154] Apesar de nos referirmos "à" teoria da dependência, é preciso não esquecer que o entendimento da economia brasileira como uma economia dependente é feito por autores que guardam concepções teórico-ideológicas bastante diferentes. Para citarmos dois apenas: Cardoso e Marini.

[155] Os autores falam que a unificação dos sistemas produtivos gera tanto a padronização dos mercados como o seu ordenamento supranacional.

o mercado interno (sem anular por certo, as formas anteriores de dominação) e, consequentemente, se alicerçam em alianças políticas que encontram apoio nas populações urbanas." Por outro lado, procura-se estabelecer vínculos solidários não somente com as "classes dominantes, mas com o conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas, etc." (CARDOSO e FALETTO, 1985, p. 141-142).

Cardoso e Faletto (1985) afirmam ainda que a industrialização substitutiva intensifica o padrão de sistema social excludente no capitalismo periférico. Mesmo assim converte-se em possibilidade de desenvolvimento, tanto em termos de acumulação quanto na conformação de uma estrutura produtiva de complexidade ascendente, ou seja, numa nova dependência que pode "supor elevados índices de desenvolvimento" e para a qual os investimentos estrangeiros são tomados com papel destacado. O que torna peculiar esta nova dependência é que apesar das decisões de investimento ainda dependerem, mesmo que parcialmente, do exterior, o consumo é interno (centro dinâmico da economia voltado 'para dentro') - conduzindo a uma aproximação de interesses entre os investimentos estrangeiros e a ampliação do mercado interno.

Assim como João Manuel Cardoso de Mello e Oliveira, Cardoso e Faletto acabam priorizando os elementos internos em suas análises, secundarizando as determinações externas na relação entre as nações, o que os faz negar com facilidade questionável a crítica das relações imperialistas. Além disso, a interpretação da nova dependência está permeada de um otimismo que nos exige ponderação. Cardoso e Faletto acreditam que o problema de capacidade para importar seria um "obstáculo transitório" já que seria reduzido a partir da formação de um setor interno de produção de bens de produção, o que faria com que os vínculos com o mercado interno-internacional passassem a ser do "tipo normal nas economias modernas, nas quais sempre há interdependência". Porém, como critica Goldenstein, derrubando estas ilusões, "os reinvestimentos estrangeiros não foram suficientes para solidarizar os investimentos industriais com expansão econômica do mercado interno". Assim, Cardoso e Falleto "perderam de vista uma análise do movimento geral do capital internacional" (GOLDENSTEIN, 1994, p. 42 e 51).

Pelo exposto até aqui, vimos o processo de industrialização e a crise que antecedeu o golpe militar de 1964, assim como algumas das análises interpretativas da crise e daquele momento da sociedade brasileira. A Amazônia, mesmo numa posição marginal não esteve alheia a este processo. Se no período de crescimento econômico brasileiro durante o governo JK a Spvea conseguiu pouca efetividade às suas políticas elaboradas e a região amazônica permaneceu na periferia dos benefícios da industrialização, quando se abre a crise na economia e na política brasileiras a superintendência (e a própria região) entra, como já vimos, num período de instabilidade com troca de superintendentes e baixo repasse de recursos, fragilizando-a como órgão de desenvolvimento regional. Veremos que o desfecho da crise nacional implicou em mudanças significativas para Amazônia, impondo uma verdadeira reconfiguração regional.

1.3. O Estabelecimento da Ditadura Militar

No período pré-1964 a Amazônia foi integrada fisicamente (via rodovias) ao Centro-Sul do país, viu crescer a procura privada pelas suas terras, mas não assistiu a extensão do processo de industrialização, tampouco o estabelecimento de sólidas políticas ou de uma instituição fortalecida para conduzir o seu desenvolvimento. Deste modo, permanecia a fragilidade econômica e institucional. Também continuavam os conflitos entre os grupos e "caciques" políticos locais. No caso do Pará, Magalhães Barata e o seu PSD haviam

reafirmado sua hegemonia política (mesmo com a morte de Barata em 1959), mas contavam com forte oposição. Com o golpe militar o ciclo baratista paraense foi encerrado. Voltaremos a este tema no decorrer no 6º capítulo.

No plano nacional, a imposição da ditadura e do Estado autoritário[156] marca uma espécie de fim da "república populista". A legitimidade não mais se apresenta sustentada, mesmo que formalmente, no povo via voto direto, mas na auto-outorgada legitimidade do que tristemente se afirmou ser uma "revolução". Esta "legitimidade" justificaria a repressão e os atos institucionais. A partir de então, presencia-se não apenas uma continuidade acelerada da concentração de poder como um salto neste sentido. A ditadura achava isso necessário à condução do país e à retomada do crescimento econômico. Castelo Branco foi empossado Presidente primeiro pelo próprio golpe de Estado, depois por um Congresso sem qualquer grau de independência política ao regime ditatorial instalado pelos militares.

Após o golpe, aqueles que o conduziram passaram a buscar reconhecimento e procuraram demonstrar que havia uma identificação entre os militares (e civis) no poder e o povo. O poder executivo seria o representante de uma entidade abstrata: o povo. Isto é um desdobramento da doutrina construída desde a ESG. Para esta instituição o poder nacional se dividia em quatro poderes: político, econômico, militar e psicossocial. Com a estratégia psicossocial buscava-se atuar sobre a consciência dos indivíduos, internalizando valores. Assim, a busca por legitimidade pelos golpistas não se restringia a alcançar obediência a um sistema de poder. "Ela significava um processo muito mais complexo que isto, na medida em que procurava construir de maneira contínua, uma determinada ordem, em que todos aderissem, nos âmbitos objetivo e subjetivo, a uma dada forma de organização social" (REZENDE, 2001, p. 31).

Mas a busca por institucionalização e legitimidade também deixava claro que não aceitava contestação e que tinha mecanismos para se fazer obedecer (cassações de mandatos eleitorais, prisões, tortura, atos institucionais, etc.).[157] Assim, de acordo com Rezende, procurava-se construir um ideário de democracia sustentada num sistema de valores em que se destacava segurança nacional, pátria, ordem, preservação da família e da propriedade e saneamento moral, entre outros, sobrepondo-se aos direitos políticos e individuais.[158] Essa afirmação de Resende será importante para a compreensão das políticas definidas para a Amazônia, pois na sua justificativa encontramos fortes elementos discursivos da Doutrina de Segurança Nacional.

Rezende conclui que não era apenas através da forte repressão que o regime militar demonstrava seu caráter de ditadura. O estudo da sua estratégia psicossocial indica "uma organização de poder em que não se pretendia deixar escapar nada de seu controle, ou seja, batalhava-se cotidianamente para intervir nas entranhas da vida social" (REZENDE, 2001, p. 53).

Por conta dos elementos expostos, diferente do que muitos quiseram fazer crer, é possível observar, através da estratégia psicossocial, que o regime militar tinha planos mais duradouros de permanência no poder. "Era visível a tentativa de construção de uma ordem

---

[156] Definição utilizada por Aquino (2004), mas não de toda precisa, pois todo Estado de classe é em alguma medida autoritário – a rigor até mesmo o Estado socialista, apesar de ser produto de um governo da maioria, seria um Estado impositivo. O'Donnel (1987) prefere definir estes regimes estabelecidos a partir dos golpes militares como um modelo burocrático-autoritário. Nesta definição, a transição para a etapa competitiva da industrialização por substituição de importações demandou regimes burocrático-autoritário.

[157] Ações justificadas pelo fato de pretensamente serem a única forma de assegurar a proteção de uma liberdade oposta a liberdade perversa (dos comunistas, sindicalistas e não respeitadores da ordem nacional) que levaria o país ao caos.

[158] Para o deputado da arena Clóvis Stenzel os atos da ditadura tratavam-se de uma "imposição democrática" (STENZEL apud REZENDE, 2001, p. 88).

social definitiva que funcionaria com os militares e/ou outros grupos formados por eles em escolas como a ESG, por exemplo" (REZENDE, 2001, p. 54).

Como afirmamos, as contradições do desenvolvimento dependente brasileiro (limitações econômicas e maior participação política de trabalhadores organizados, por exemplo), associados a alguns elementos de ordem externa, marcam o cenário pré-golpe militar de 1º de abril de 1964. Para Alves (2005) estas contradições levaram a uma crise nas instituições democráticas formais e a uma reação das classes clientelísticas brasileiras de tal forma que cumpriram um papel decisivo na conformação de um autoritário capitalismo de Estado. "E é neste contexto que podermos compreender a ideologia da segurança nacional: um instrumento utilizado pelas classes dominantes, associadas ao capital estrangeiro, para justificar e legitimar a perpetuação por meios não-democráticos de um modelo altamente explorador de desenvolvimento dependente" (ALVES, 2005, p. 27).

Diferente do que coloca Gaspari (2002), Alves (2005) afirma que a tomada do poder estatal foi precedida de um bem orquestrado movimento de desestabilização do governo Goulart, impulsionado pela Escola Superior de Guerra (ESG) e sustentado no Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e no Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), envolvendo corporações multinacionais, capital brasileiro associado-dependente, governo estadunidense e militares brasileiros. Dreifuss (1981) já havia afirmado isso antes, apesar de destacar mais o papel do IPES/IBAD.[159] "A necessária justificação ideológica da tomada do Estado e da modificação de suas estruturas para impor uma variante autoritária foi encontrada na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, ministrada na Escola Superior de Guerra" (ALVES, 2005, p. 28).[160] Para Silva (2003) a ESG cumpriu papel central na construção da Doutrina de Segurança nacional, base necessária para o estabelecimento da ditadura.

A intervenção militar na política nacional se apresenta, segundo os próprios militares procuraram demonstrar, como "legítima e necessária para a preservação dos interesses maiores da nação: a ordem institucional" (BORGES, 2003, p. 18). Mais que isso: a ideologia anti-comunista permeia a justificativa das ações dos golpistas. Como havia uma guerra revolucionária (comunista) em curso no país o golpe de 1964, para os militares, seria na realidade um "contra-golpe ao golpe de esquerda que viria, provavelmente assumindo a feição de uma 'república sindicalista' ou 'popular'" (D'ARAÚJO, SOARES e CASTRO, 2004, p. 12) liderada por Goulart.

---

[159] Além de empresários a presença de militares nestes institutos também era efetiva. Golbery do Couto e Silva (da ESG) foi membro ativo do IPES que desde antes do golpe mantinha ação e solidariedade com o IBAD a ponto de praticamente confundirem suas estruturas. "O IBAD agia como uma unidade tática e o IPES operava como centro estratégico" (DREIFUSS, 1981, p. 164). Couto e Silva conduziu um grupo dentro do IPES, junto com os generais Herrera e Liberato, que se ligava a um movimento maior que incluía, entre outros, Cordeiro de Farias, os irmãos Orlando e Ernesto Geisel, Ademar Queiroz, Mário Andreazza e João Baptista Figueiredo. Dreifuss afirma ainda que o General Ademar de Barros reuniu Castelo Branco e o grupo IPES/ESG composto pelos generais Golbery, Jurandir Mamede, Heitor Herrera e Ernesto Geisel. De onde formaram um estado-maior informal composto por Couto e Silva, Geisel, Queiroz. "A finalidade desse estado-maior informal era a consolidação de uma rede de militares em todo o Brasil e, numa etapa posterior, coordenar a ação militar para depor João Goulart" (DREIFUSS, 1981, p. 370). O IPES constituiu-se numa ponte entre os civis e os militares da ESG. No segundo governo militar, particularmente após o AI-5, o IPES, mesmo ainda presente na máquina estatal, perdeu hegemonia, recuperando força, segundo Dreifuss, no governo Geisel.

[160] A Escola Superior de Guerra foi fundada em 1949 sob consultoria estadunidense e francesa objetivando formar pessoal para dirigir e planejar a segurança nacional. No mesmo ano suas atribuições foram ampliadas de modo a desenvolver um "método de análise e interpretação dos fatores políticos, econômicos, diplomáticos e militares que condicionam o conceito estratégico" (ESG, 1983, p. 19). Antes do golpe alguns civis que assumiriam postos de destaque nos governos militares estavam em atividade dentro da ESG. Entre eles Alves cita Octávio Gouvea de Bulhões, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e Delfim Netto.

Evidentemente, há quem negue o golpe como produto de um movimento conspiratório previamente construído, negação que se amplia quando é incluída a participação de multinacionais e do governo estadunidense. Não é preciso dizer que os militares foram os primeiros a negar isso, mas não apenas eles. Para Santos (2003) o golpe foi decorrente da imobilidade do Governo Goulart e não de uma política coerentemente patrocinada e executada. O sistema político nacional estava, naquele momento, operacionalmente comprometido. Skidmore (1991), mesmo constatando a suspensão do financiamento norte-americano ao governo Goulart enquanto era mantido aos governadores da UDN que aceitavam as condições das agências dos EUA, afirma, sustentado nas declarações públicas do embaixador Gordon e do Secretário de Estado Rusk, que "não existe prova para apoiar a alegação de que os conspiradores militares teriam sido subsidiados ou dirigidos pelo governo dos Estados Unidos. Em princípio, a intervenção dos militares brasileiros em 1964 em nada diferiu das anteriores de 1955, 1954 ou 1945" (SKIDMORE, 1991, p. 392). Para o autor, a derrubada de Goulart foi antes de tudo uma "operação militar" e decorreu da relativa fraqueza da oposição civil ao Presidente – o que levou os oficiais militares a concluírem que apenas sua intervenção poderia livrar o país de uma guerra civil.

Apesar das suas conclusões, Skidmore reconhece que a embaixada dos EUA estava bem informada sobre o movimento conspirador e que o governo daquele país mostrou-se exultante com desfecho golpista, o que ficou claro no reconhecimento do novo governo já nas primeiras horas de 2 de abril.[161] Skidmore afirmou, ainda, que muito antes da revolta dos marinheiros na semana santa (26 de março de 1964) Castelo já falara aos conspiradores civis que a deposição do Ministro da Marinha seria o sinal para a deposição de João Goulart.

Castro (2004) nega a tese de que a intervenção militar de 1964 em nada difere das anteriores. Para ele "em 1964 fugiu-se a um padrão de intervenções rápidas na política, presente desde 1889: agora, embora houvesse militares pensando em repetir esse padrão, muitos chegaram com *fome* de poder, e dispostos a fazer uma "limpeza" muito mais profunda no país" (CASTRO, 2004, p. 279).

Como apresentamos em Rezende, a estratégia psicossocial demonstrava a intenção de permanência duradoura no poder. Podemos acrescentar a isso que uma intervenção rápida era antes de tudo o desejo dos conspiradores civis, cuja intenção era apoiar o golpe para, através de algum mecanismo, receber o poder governamental em seguida. Não foi o que aconteceu e essa é uma das razões para os conflitos que se abrem rapidamente dentro do bloco que esteve por trás do golpe. Ademais, Dreifuss questiona a tese de um golpe eminentemente militar. Para ele o que ocorreu foi um movimento civil-militar, onde o complexo IPES/IBAD foi decisivo.[162]

---

[161] O presidente Lyndon Johnson enviara mensagem ao governo golpista expressando seus "mais cordiais cumprimentos" e a felicitação pelo Brasil ter resolvido suas dificuldades "dentro de um arcabouço de democracia constitucional e sem guerra civil" (JOHNSON apud SKIDMORE, 1991, p. 394-395).

[162] Inversamente a Skidmore é justamente aqui que Dreifuss se concentra e chega a superestimar o papel destas duas instituições na preparação do golpe e na efetivação e condução do novo governo. Para Fico (2004) se é possível falar em golpe civil-militar, não podemos esquecer que o que se implantou foi um regime militar, mais precisamente uma ditadura militar – o que não nos autoriza a um estudo restrito aos militares ou a sua visão dos acontecimentos, que, segundo Fico, é o que fez Gaspari, acabando por construir "uma interpretação sobre Geisel e Golbery que, basicamente se funda nas leituras que eles tinham de si mesmos (FICO, 2004, p. 56). Para Soares (1994), apesar do apoio, o golpe não foi dado pela burguesia ou pela classe média, ele foi essencialmente um golpe político, fundamentalmente militar – o que ocorreu foi um "caos conspiratório" marcado pela baixa coordenação entre os grupos golpistas. Assim, não se deveria deduzir, como o faz Dreifuss, o comportamento dos militares a partir de teorias sustentadas em outras instituições, grupos e classes. Se Dreifuss peca pelo determinismo do IPES/IBAD como instituições dirigentes da burguesia, Soares peca pelo anti-determinismo extremado.

No campo em que se encontra Castro, Borges acredita que o golpe de 1964 representou uma ruptura com os golpes militares anteriores, não apresentando as mesmas características das ações anteriores. Este autor, ao mesmo tempo em que chega a esta conclusão, também credita um papel destacado aos militares e à Doutrina de Segurança Nacional de modo que as "forças armadas assumiram a função de partido da burguesia, manobrando a sociedade civil [...] para promover os interesses da elite dominante, assegurando-lhe condições de supremacia em face do social" (BORGES, 2003, p. 21). As forçar armadas não apenas alcançaram alto grau de autonomia institucional como assumiram parte considerável dos cargos da burocracia estatal. Em 1979, segundo Góes (BORGES, 2003), 27,8% dos cargos civis da administração pública estavam sendo ocupados por militares – para o qual a ESG cumpriu função decisiva na medida em que fez o treinamento de pessoal para cumprir as funções da segurança nacional.

Apesar de golpe, os novos controladores do poder governamental necessitavam de algum grau de legitimação, o que vai ser perseguido por todos os governos militares. Legitimidade e institucionalização são objetivos a alcançar pelo novo governo, mesmo que os critérios para tal sejam estabelecidos pelos próprios golpistas. Apesar de o golpe contar com a presença de civis que participavam do jogo eleitoral (Magalhães Pinto, governador de Minas Gerais, e Carlos Lacerda, governo da Guanabara), já desde o início, legitimidade e autoridade são tomadas não como uma delegação dos membros da nação através de um ato formal ou especificamente do resultado eleitoral, mas do controle direto do poder, particularmente concentrado no Executivo em detrimento dos demais poderes – ainda que este poder tivesse sido tomado de assalto. O primeiro ato institucional, o AI-1, afirma que "a revolução[163] vitoriosa necessita de se institucionalizar [...]. Destituído [o governo Goulart] pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do poder no exclusivo interesse do país. [...] Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação" (BRASIL, 1964). Assim, a "revolução" se legitima a si mesma. O golpe era legítimo porque expressava pretensamente os interesses da nação.

Podemos perceber que a institucionalização não significa, entretanto, respeito permanente as normas e regras estabelecidas pelos próprios governos militares. Quando Costa e Silva em agosto de 1969 sofreu grave ataque cardíaco, impedindo-o de continuar na presidência, quem deveria sucedê-lo, segundo a Constituição de 1967, seria o vice-presidente Pedro Aleixo, um civil. A questão é que os militares não estavam dispostos a entregar o poder aos civis, mesmo que quem o recebesse fosse um aliado. Um agravante foi o fato de Pedro Aleixo ter se oposto ao AI-5. Assim, o Presidente viria do círculo militar, o que fez com que se abrissem disputas e crises em torno da indicação do nome a cada momento sucessório. Como se vê, o resultado foi a negação das regras contidas na Constituição elaborada pelos próprios militares e a escolha do novo presidente por um colégio de generais. Isso demonstra a fragilidade dos instrumentos de institucionalização do Estado pós-golpe.

Sustentando e contido na Doutrina de Segurança Nacional estava a ampliação do conceito de guerra, incorporando claramente a economia e as fronteiras ideológicas (para além das fronteiras territoriais).

> Da guerra estritamente militar passou ela, assim, a *guerra total*, tanto econômica e financeira e política e psicológica e científica como guerra de exércitos, esquadras e aviações; de guerra total a *guerra global*; e de guerra global a guerra indivisível e -

[163] Entenda-se: o golpe.

> porque não reconhecê-lo? - permanente. A “guerra branca” de Hitler ou a *guerra fria* de Stalin substitui-se à paz e, na verdade, não se sabe já distinguir onde finda a paz e começa a guerra (COUTO e SILVA, 1967, p. 24-25).

De acordo com Couto e Silva e com os demais dirigentes militares, o Brasil, por sua posição geopolítica, deveria aceitar ser parte da área de influência econômica, política, militar e ideológica dos EUA.

Como desdobramento tem-se que a prioridade dos governantes dos países subdesenvolvidos é a segurança interna já que a guerra se encontra em todo lugar e não apenas naqueles em confronto bélico clássico e, por conta disso, encontra inimigos (os comunistas) dentro de um país aparentemente em paz. Como necessidade de operacionalizar o crescente aparato de segurança interna o poder de Estado deve ser concentrado ainda mais no Executivo federal. Um exemplo concreto pode ser encontrado na Constituição de 1967. Sintetizando e institucionalizando os atos institucionais anteriores e outras medidas, esta Constituição criou segundo Alves (2005), um Estado quase exclusivamente sustentado no Poder Executivo. O Legislativo deveria tão somente regulamentar os projetos indicados pelo Executivo e o Judiciário foi esvaziado quanto à sua parcela de poder sobre os demais poderes. Formalizava-se constitucionalmente a eleição indireta para Presidente e este poderia intervir em estados e municípios, reforçando ainda mais a preponderância do Executivo federal sobre as demais esferas.

Mas a Segurança Nacional pressupõe um crescimento econômico significativo. Isso implica a industrialização acelerada, extensão da utilização dos recursos naturais, integração do território nacional e formação da força de trabalho (preferencialmente cívica e dócil). No tocante aos recursos naturais e à integração nacional a Amazônia será palco de políticas que mudarão significativamente sua configuração sócio-espacial. Quanto a isso “o desenvolvimento das vastas extensões do interior brasileiro e da região amazônica é buscado principalmente para 'tamponar' possíveis vias de penetração, e não para elevar os níveis de vida das populações dessas áreas” (ALVES, 2005, p. 59).

A expansão dos índices de crescimento econômico torna-se pré-condição para a estabilidade política nacional e para a segurança interna – ainda que a Doutrina reconhecesse que se poderia ter que sacrificar o padrão de vida da geração presente (consumo) para se conseguir um acelerado processo de acumulação de capital. “O capitalismo moderno, na ótica da ESG, deve buscar um modelo baseado em forte interferência do Estado no planejamento econômico nacional, na produção direta e no investimento infra-estrutural, com eventual apropriação direta dos recursos naturais por este mesmo Estado” (ALVES, 2005, p. 59).

Esta relação entre segurança e crescimento econômico para um governo ditatorial como o que se instalava influenciou decisivamente o fato de o complexo ESG/IPES/IBAD ter sido predominante na composição do ministério do primeiro governo da ditadura, o de Castelo Branco. Este papel de destaque é afirmado não apenas por Alves e outros pesquisadores como é comprovado pela exaustiva pesquisa de Dreifuss (1981). Assim, a Doutrina de Segurança Nacional que subsidiou o governo e a configuração do Estado e do modelo de desenvolvimento capitalista adotado após o golpe afirmava que o Estado alcançaria certo grau de legitimidade se garantisse um contínuo desenvolvimento econômico e se tivesse um desempenho favorável na “guerra psicológica” como defensor da nação na luta contra o “inimigo interno” (segurança interna).

Qual o papel destinado a civis e militares? Diferentemente de Dreifuss, Borges (2003) acredita que depois o golpe o poder se concentrou nas mãos dos militares e os civis desempenharam papel de coadjuvantes. Sustentados na Doutrina de Segurança Nacional, instrumentalizada pela ESG, os militares, depois do golpe, assumiram a condução dos “negócios do Estado, afastando os civis dos núcleos de participação e decisão política,

transformando-se em verdadeiros atores políticos, com os civis passando a meros coadjuvantes no sentido de dar ao regime uma fachada de democracia e legitimidade" (BORGES, 2003, p. 16). Lembremos: Borges cita que em 1979 os militares ocuparam quase 30% dos cargos da administração pública direta e indireta.

Os preceitos da Doutrina e o aparato de segurança interna levaram a uma concentração de poder no Executivo federal. Mas, diferentemente do que se pode concluir das análises de Borges (2003) e Soares (1994), isso não nos autoriza a concluir que "os setores mais intimamente vinculados à coordenação das forças repressivas e de informação vêm a ser os detentores de *facto* do poder no interior do Estado de Segurança Nacional" (ALVES, 2005, p. 48). A poder acumulado por Roberto Campos, Delfim Netto e Simonsen demonstram que não necessariamente teria que se estar controlando diretamente o aparato repressivo para se apropriar de parte do poder do Estado ditatorial.

Sem querer negar a importância da ESG ou mesmo dos militares, Dreifuss afirma que a concepção das forças armadas como um poder moderador foi superestimada enquanto o papel dos empresários e tecno-empresários foi subestimado. A burocracia que assumiu o Estado não era uma simples tecnocracia. Os postos-chave foram ocupados por membros (em muitos casos ocupando mais de um cargo) do complexo IPES/IBAD, majoritariamente empresários. Isso se expressou, por exemplo, no Conselho Nacional de Economia, Conselho Monetário Nacional, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, BNDE, Banco Central e Banco do Brasil.

> Levando em consideração o pessoal civil e militar recrutado para os postos-chave civis do governo, torna-se claro que, enquanto a diretrizes políticas e a tomada de decisões estavam nas mãos de civis do complexo IPES/IBAD – na maioria grandes empresários – a condução de políticas nacionais estava parcialmente nas mãos dos militares politizados formados pela ESG (DREIFUSS, 1981, p. 418).

Assim, "Contrariando a crença já estabelecida, os membros significativos do Ministério do Planejamento não eram técnicos, mas tecno-empresários, senão simplesmente industriais e banqueiros" (DREIFUSS, 1981, p. 427). Essa constatação leva Dreifuss a concluir que após o golpe o poder de classe dos interesses multinacionais e associados foi expresso através da hegemonia que ele concentrou dentro do aparelho estatal, controlando diretamente agências de elaboração das diretrizes políticas e de decisão – além de contar com a presença de seus interesses na administração em geral.

> O controle direto do aparelho do Estado, através dele, dos outros setores das classes dominantes e das classes dominadas da sociedade foi, se não a forma mais completa de levar à frente os interesses do grande capital, pelo menos a forma mais eficiente e segura à disposição dos interesses financeiro-industriais multinacionais e associados (DREIFUSS, 1981, p. 419).

A equipe econômica do novo governo buscou concentrar capital nas indústrias mais desenvolvidas, assim como atrair capital multinacional. Essa racionalização da economia brasileira estava contida na Doutrina de Segurança e implicava um entendimento que para acelerar o desenvolvimento do país deveríamos nos transformar em área privilegiada de investimento externo.

Evidentemente, a complexidade existente pós-golpe nos impede de ver os fatos e desdobramentos como uma derivação simplista de uma doutrina ou plano previamente elaborados. Diferente do que coloca Dreifuss, Fico (2004) afirma que não havia planos de governo detalhadamente estabelecidos: "além da ânsia punitiva, existiam, quando muito,

diretrizes de saneamento econômico-financeiro traçadas por alguns ipesianos. Tudo mais seria improvisado" (FICO, 2004, p. 74-75).

Alves (2005) ao analisar a relação e os conflitos entre ditadura e oposição concluiu que

> embora os teóricos e planejadores do Estado de Segurança Nacional estivessem munidos de um programa geral de formação e desenvolvimento do Estado, as estruturas e formas de controle reais adquiriram dinâmica própria. A necessidade de controlar a sociedade como um todo, implícita na Doutrina de Segurança Interna, significa que estruturas e mecanismos de controle precisam se constantemente modificados para que seja restabelecida a conformidade (ALVES, 2005, p. 33).

Mais que isso: como o Estado de Segurança Nacional não conseguia segundo Alves, controlar a oposição e eliminar as causa da dissensão ele se via permeado por contradições que originavam permanente crise institucional. Para Fico (2001) a Doutrina não teve um comportamento linear durante a sua aplicação pelos militares. Ela teve que se adaptar às condições do momento, além do que a ESG passou por uma gradual decadência.

Por outro lado, também se levanta o questionamento sobre a inevitabilidade ou não do golpe. Uma tese levantada afirmava que o imperialismo extraía quase todo o seu excedente dos países subdesenvolvidos, impedindo-os de se desenvolverem. A Burguesia local para acumular super-explorava os trabalhadores, usando, inclusive a violência, o que a caracterizava como autoritária. Por conta disso o capitalismo dependente seria necessariamente fascista. Bresser Pereira (1997) coloca André Gunder Frank, Marini e Theotônio dos Santos como partidários desta tese. Já vimos que tanto Gorender quanto Marini, ao estudarem o período pré-golpe de 1964, afirmam que as contradições colocam a necessidade de governos fortes, uma solução de força.

Contrariamente às teses que buscam razões estruturais, Figueiredo (2004) afirma que o golpe militar não foi uma conseqüência inevitável de determinantes estruturais ou institucionais. Alguns destes elementos, na compreensão da autora, já estavam em ação em 1961 quando um golpe anterior foi abortado. "Dentro dos parâmetros estabelecidos por esses dois fatores, havia uma razoável margem de escolha para os atores políticos que buscavam reformas no marco das instituições democráticas" (FIGUEIREDO, 2004, p. 26-27).

Apesar de reconhecermos, mesmo com a proliferação dos golpes militares na América Latina, que o golpe de 1964 no Brasil não seria uma conseqüência inevitável (entre outras coisas porque a luta de classes e os fenômenos da sociedade não são plenamente previsíveis e determinados de antemão), também não concordamos com aqueles que acabam por repassar parcela considerável da responsabilidade do golpe para as esquerdas ou para os nacionalistas. Os militares sucessivamente jogaram a culpa da intervenção militar para as esquerdas, inclusive no período mais repressivo. Silva cita uma declaração do general França Domingues, comandante militar de Brasília na década de 1970. Nela Domingues afirma que o Ministro do Exército de Médici, Orlando Geisel, defendia que o período ideal para a volta da democracia, o fim do regime militar, seria ao final do governo Médici. "O próprio Médici achava isso. [...] Só não foi feita por causa desses atos provocativos, atos guerrilheiros. Guerrilhas, assaltos a bancos, greves. Isso atrapalhou a abertura" (DOMINGUES apud SILVA, 2003, p. 259).

Toledo (2004) afirma que o comportamento de lideranças nacionalistas "pelo radicalismo que se revestiram – tiveram o efeito inesperado de unificar a direita civil e militar" (TOLEDO, 2004, p 38). Reis (2002 e 2004) vai mais além igualando a esquerda aos militares ao afirmar que a memória sobre a ditadura vitimizou a esquerda jogando toda responsabilidade aos militares, "estigmatizados, *gorilas*, culpados únicos pela ignomínia do

arbítrio". Na memória deste período "apagaram-se a radicalização e o confronto propostos pela maré reformista, [...] desapareceu o ímpeto ofensivo que marcara o movimento pelas reformas de base". Deste modo, "as esquerdas, e Jango em particular, ressurgiram como *vítimas* bem intencionadas, atingidas e perseguidas pelo movimento golpista". A esquerda revolucionária foi, então, transmudada "numa inventada *resistência democrática* de armas nas mãos." (REIS, 2004, p. 134 e 127)[164]. Reis vai mais além, afirmando que foi a nação brasileira que construiu a ditadura. Isso fica evidentemente quando discute o fim e o balanço da ditadura: "A ditadura quem apoiou?" Na resposta encontramos que "a nação que construiu a ditadura absolveu-se e se reconstruiu como nação democrática" (REIS, 2004, p. 134-135).[165]

Quanto esta polêmica, para não nos alongarmos, apesar dos erros da(s) esquerda(s), ficamos com a assertiva de Ridenti (2004) quando concorda com uma constatação de Maria Aparecida Aquino: "constatação que, de tão evidente, ficou quase esquecida no debate, mas nunca é demais repetir: 'quem interrompeu a democracia foram os militares', e seus aliados civis, vale acrescentar" (RIDENTI, 2004, p. 148)[166]. Algumas interpretações, mesmo quando bem intencionadas acabam assimilando a justificativa dos militares de que a intervenção foi para defender a nação e que o golpe ocorreu por conta disso e de greves e das insurreições e quebras de hierarquias expressas na revolta dos sargentos (1963), insurreição dos marinheiros no Rio de Janeiro em 25 de março de 1964 e na presença e discurso de Goulart no Automóvel Clube do Rio. Para Almeida é fantasioso acreditar que estas foram as causas geradoras do golpe. "Não; absolutamente. Quebras de hierarquia, desrespeito ao ordenamento constitucional, subversão política, enfim, todos esses atos o militarismo vinha perpetrando desde a investidura de Epitácio Pessoa" em 1919. Para o autor um processo político como o que ocorreu no Brasil - "21 anos de sombria ditadura, dez dos quais sob o modelo nazifacista – não se gesta por episódicos e espasmódicos atos e acontecimentos. Ele deita raízes bem fundas" (ALMEIDA, 2007, p. 323).

Diferentemente de Cardoso, como veremos em seguida, que identifica uma "revolução econômica", o que ocorre é um salto significativo num processo que já vem de antes – sob novas bases, é claro, agora não mais populistas.[167] Os diversos governos militares intensificam a centralização autoritária de poder, tornando-se ela uma das faces mais

---

[164] Para Castro, no depoimento colhido entre os membros da forças armadas, os militares tinham a percepção e o *ressentimento* de que na memória do período militar eles haviam sido derrotados, particularmente no que toca à luta armada. Os militares venceram militarmente, mas os vencidos tornaram-se, de alguma maneira, vitoriosos.

[165] Neste debate sobre o papel da sociedade brasileira Aquino afirma que "houve consentimento implícito da sociedade brasileira" (AQUINO, 2004, p. 61). Quanto a isso preferimos afirmar que as organizações mais conservadoras (desde a igreja até representações burguesas – UDN e IPES, por exemplo) ganharam parcela considerável da sociedade, particularmente a chamada classe média, à necessidade de uma ação contra o "comunismo". Não é demais lembrar as palavras de Castro quando diz que a sociedade brasileira era ainda "profundamente conservadora, e que realmente tinha medo do 'perigo comunista'" (CASTRO, 2004, p. 278); ou mesmo que "na soma dos medos, gestava-se o golpe militar" (ALMEIDA, 2007, p. 313).

[166] Ridenti também procedeu a estudo específico sobre as esquerdas durante o regime militar, particularmente sobre a esquerda armada. Veja Ridenti (1993).

[167] Ianni, mesmo identificando diferenças, afirma que as diretrizes econômicas de todos os governos militares seguiram a mesma direção. "Dentre os seus principais alvos e realizações, destacaram-se os seguintes: reduzir a taxa de inflação; incentivar a exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalizar o sistema tributário e fiscal; estimular, sob controle governamental, o mercado de capitais; criar condições e estímulos à entrada de capital e tecnologia estrangeiros; conter os níveis salariais em todos os níveis de produção; estimular a modernização das estruturas urbanas; executar o plano habitacional; criar a indústria petroquímica; estabelecer novos objetivos e criar novos meios na política de ocupação e dinamização da economia da Amazônia; ampliar os limites do 'mar territorial'; defender e estimular a indústria do café solúvel; formular uma política brasileira de energia nuclear; modernizar as estruturas universitárias; retomar os estudos sobre a reforma agrária; propor o plano de 'integração nacional'; etc." (IANNI, 1991, p. 229).

expressivas do regime que se abria. “Superórgãos” são montados para “integrar” órgãos e políticas menores – vide o MECOR, Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, e a criação do Ministério do Planejamento.

1.4. Política Econômica e Intenções Políticas dos Primeiros Governos Militares

Se o planejamento ganhara notoriedade nos anos 1950, com Castelo ele recebeu status ministerial e Roberto Campos foi nomeado Ministro Extraordinário do Planejamento Governamental e Coordenação Econômica. Ele elaborou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966). Concebido inicialmente como um plano de emergência ele se tornou o programa de ação administrativa do governo. Partindo da queda do investimento, da instabilidade social e dos problemas externos da economia, o governo definiu que os objetivos do plano eram conter a inflação (considerada a causa principal da crise econômica)[168], recuperar o desenvolvimento e fazer as reformas estruturais – evidentemente o que se tomava como reforma não era, pelo menos na mesma ordem e medida, aquilo que se vinha reivindicando antes do golpe.[169]

Para Cardoso (1975b) o PAEG significou uma reorganização do sistema de poder, foi um corte político no planejamento brasileiro. Não havia grandes diferenças em relação ao Plano Trienal de Jango, mas as bases de poder e a política governista eram muito diferentes entre ambos. Daqui destacam-se alguns elementos: primeiro, quebra-se as políticas de massas, assim como a preocupação com a participação popular na política como instrumento de ampliação do poder dos grupos hegemônicos; segundo, novos atores entram em cena - os militares tornam-se figuras permanentes no sistema político nacional; finalmente, começa-se a quebrar os anéis sustentados na definição tradicional de interesses e lealdades, até então presentes.

Duas preocupações presentes no PAEG do governo Castelo Branco que tiveram influência sobre a Amazônia foram o problema do emprego, cuja geração seria retomada com o investimento e crescimento econômico, mas também com o estímulo governamental a atividades intensivas em mão-de-obra, como a agricultura, por exemplo. Como veremos ainda neste governo os incentivos fiscais migram para a agricultura-agropecuária amazônica. A segunda preocupação é relativa às grandes diferenças na distribuição de renda entre as regiões, particularmente Sul/Sudeste frente a Norte/Nordeste. Em decorrência disso, o governo opta por fazer investimentos prioritários e estimular outros investimentos nestas áreas via isenção fiscal. Estas duas preocupações em grande medida estão materializadas na Operação Amazônia.

O PAEG propõe, ainda, a criação de esferas de coordenação da ação regional do governo federal (no caso da Amazônia a necessidade de ocupação econômica já levantada em outros governos), já que esta ação se processava através de inúmeros órgãos das esferas estaduais e federal. Partindo deste diagnóstico, o plano defende a criação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, o que é efetivado em 1965 subordinando as superintendências regionais e centralizando ainda mais na esfera federal as políticas regionais.

Com o golpe de 1964 a ação estatal no planejamento econômico e regional sofre mudanças, mas não se presenciou uma ruptura com o processo de modernização-centralização

---

[168] Para Martone (1975) estava implícita no PAEG a hipótese de que o controle da inflação significaria a automática retomada do crescimento econômico.

[169] D'Araújo, Soares e Castro (2004) afirmam que após a divulgação do PAEG em agosto de 1964, Carlos Lacerda e outros governadores da UDN criticaram violentamente a política econômica do governo militar de então.

do Estado que já vinha desenvolvendo-se desde o Estado Novo. O Mecor foi entregue ao general Cordeiro de Farias, da ESG.

> O MECOR dava ao governo central um instrumento eficiente para flanquear os governadores e implementar suas diretrizes políticas, bem como para desviar pressões locais. Tornou-se também um canal eficiente para interesses de São Paulo e do Rio de Janeiro investirem no Norte e Nordeste do Brasil e se beneficiarem dos recursos destinados ao desenvolvimento que eram alocados para os bancos estaduais regionais ou para órgão regionais de desenvolvimento (DREIFUSS, 1981, p. 445).

Cordeiro de Farias demitiu-se do Ministério depois que a candidatura de Costa e Silva à Presidência se confirmou. O novo presidente extinguiria o Ministério, criando em seu lugar o Ministério do Interior. Com o MECOR se teve a intervenção na SPVEA, mas pouco se alterou significativamente na existência desta Superintendência durante o período da ditadura. O diagnóstico de que era ineficiente e permeada por interesses escusos foi o argumento do governo militar para extingui-la.

Com o PAEG destina-se, como observou a própria Confederação Nacional da Indústria, um papel estratégico ao capital estrangeiro e à expectativa de grandes entradas do mesmo.[170] O governo também desenvolveu política tributária e de contenção do crédito, a primeira sustentada principalmente na taxação dos salários. As empresas passam a buscar uma maior tecnificação para reduzir mão-de-obra e rebaixar seus custos de produção. A associação com grupos multinacionais parece ser a alternativa imediata para os capitais nacionais. Noutra posição, a retração do consumo penalizou fortemente as pequenas e médias indústrias que produziam bens de consumo não duráveis.

> Em outras palavras, revelou a determinação expressa do regime de consolidar uma indústria de bens intermediários, de consumo durável e de equipamentos, altamente tecnificada e dotada de forte capacidade competitiva, capaz de converter o país em potência industrial. Isso é explicável, já que a uma indústria deste tipo era a condição *sine qua non* para levar a cabo a pretendida expansão externa e que, por outro lado, essas expansão constituía a reposta mais eficaz, do ponto de vista da grande indústria, à estreiteza de mercados com que se chocava a economia no interior (MARINI, 2000, p. 63-64).

A ampliação dos mercados para exportação, uma tentativa de solução provisória em Quadros e Goulart, torna-se uma política permanente em Castelo Branco (com o objetivo de responder aos problemas no balanço de pagamentos brasileiro) - ao mesmo tempo em que se apresenta como uma alternativa às reformas estruturais até então reivindicadas. Estimulam-se as importações, inclusive com a simplificação do sistema cambial. Mas esta ida ao mercado externo ocorre dentro de uma nova política externa, sustentada na Doutrina de Segurança Nacional da ditadura – já exposta. Esta doutrina foi exposta por Golbery do Couto e Silva. Relembremos: havia uma interdependência intercontinental, onde o Brasil não poderia escapar à influência estadunidense, devendo então associar-se a ele para obter o reconhecimento do quase monopólio brasileiro no subcontinente sulamericano.[171] Diante dela

---

[170] A ditadura criou estímulos, privilégios e garantias como forma de atrair o capital estrangeiro ao país, revogando, por exemplo, limitações à ação deste capital dentro do país.

[171] Em palestra no Itamaray, o Chanceler Juracy Magalhães, afirmou: "vemos nos Estados Unidos o líder inconteste do mundo livre e o principal guardião dos valores fundamentais de nossa civilização e neles temos um aliado de mais de 140 anos, numa tradição de bom entendimento a que não faltou o batismo do sangue derramado em defesa de nosso sistema de vida" (MAGALHÃES apud IANNI, 1968, p. 184). Para Golbery "o

o ministro de relações exteriores de Castelo Branco, Leitão da Cunha afastou qualquer possibilidade de adoção de uma política externa autônoma. A aplicação da doutrina refletiu a concretização da submissão/integração muito mais consciente da burguesia brasileira aos capitais estadunidenses.[172]

Os salários são negativamente afetados, contribuindo para uma diminuição do consumo. "De fato, na medida em que a inflação continuava elevada, o mecanismo de correção salarial pela média dos dois anos anteriores teve a propriedade de deteriorar o poder de compra da classe assalariada; com a própria queda no volume de emprego, a folha de salários caiu em termos reais, ocasionado queda substancial no volume de demanda" (MARTONE, 1975, p. 86). A contenção salarial ocorre sustentada numa coalizão entre as classes dominantes. "Deste ponto de vista, a ditadura correspondeu a uma ratificação do compromisso de 1937, entre a burguesia e a oligarquia latifundiário-mercantil. Isto ficou claro ao renunciar a burguesia a uma reforma agrária efetiva, que ferisse o regime atual de propriedade da terra" (MARINI, 2000). Mas não somente isso. Outros elementos estão na base desta recomposição da aliança. A burguesia parecia não mais jogar o mesmo volume de expectativas na dinamização do mercado interno, passando a apostar fortemente também no mercado externo. Por outro lado, com a contenção salarial ocorria uma diminuição da pressão que os preços agrícolas exerciam sobre os custos salariais, além do fato de que a ditadura passou a controlar estes preços deixando-os toleráveis à indústria.

A política antiinflacionária teve algum sucesso, ao diminuir os montantes de crescimento dos preços, e o governo empreendeu as "reformas".[173] Eram reformas que em parte partiam dos reclames anteriores ao golpe e, apesar de ser ditadura, atuavam também no sentido de obter algum grau de legitimidade efetivo junto às massas. Além disso, avançaram a outros níveis até então não conseguidos ou não previstos anteriormente. Foram feitas a reforma tributária[174] e as dos sistemas bancário, de crédito e monetário, de onde se tem a criação do Banco Central e o Conselho Monetário. A reivindicação de reforma urbana teve como resposta a reorganização do sistema de habitação, criando-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), o que em alguma medida também respondia a necessidade de criar novos empregos para uma população urbana em constante expansão. Com a diminuição das pressões sobre o governo de então, diferente dos governos anteriores, Castelo impôs a reforma administrativa buscando maior "eficiência" da máquina burocrática estatal. Nela foi institucionalizado permanentemente o Ministério do Planejamento.

Reconhecendo a repressão contra as classes trabalhadoras, a contenção salarial, a ampliação dos canais de acumulação e a derrubada dos empecilhos ao estabelecimento da

---

que nos ameaça hoje, como ontem, é uma ameaça não dirigida propriamente contra nós, mas sim indiretamente contra os Estados Unidos da América" (COUTO e SILVA, 1967, p. 52)

[172] Marini define o Brasil como um subimperialismo, associado ao imperialismo estadunidense. Para este autor a situação político-econômica, sustentada numa superexploração do trabalhador (que extraía um sobrelucro), impulsionava "necessariamente a classe operária (brasileira e latinoamericana) para as trincheiras da revolução" (socialista). Nestes termos, ele chega a afirmar a inevitabilidade de uma guerra civil no Brasil. Que há uma associação subordinada isso é inegável, mas falar de um subimperialismo, parece um exagero, apesar das pretensões da ditadura. A revolução socialista permanece enquanto um projeto societário de algumas (poucas) organizações políticas honestas – mais próximo ou distante dependendo das condições da luta de classes em determinados momentos. Quanto à guerra civil, a história mostrou o equívoco, ainda que algumas organizações de esquerda tivessem tentado fazê-la

[173] O sucesso de que falamos é relativo mesmo, pois em 1965 se esperava uma inflação de 25% e ela foi de 28,3% e no ano seguinte quando a mesma deveria cair para 10% ela sobe a 37,4%. O próprio crescimento econômico ficou aquém do desejado, sendo de 3,9% em 1965 e 4,4% em 1966 quando deveria alcançar 6% do PIB em cada ano. Para Martone a política de combate à inflação levou a uma contração da demanda para abaixo do nível de pleno-emprego e os preços continuaram em patamares não desprezíveis.

[174] Nos três anos do PAEG a receita tributária cresceu 45% em termos reais.

associação entre Estado, empresas nacionais e grandes grupos internacionais, Cardoso afirma ter se desencadeado, mesmo que limitadamente, conseqüências revolucionárias do movimento de 1964, caracterizando uma "revolução econômica burguesa". Essa "revolução" colocou a burguesia brasileira

> em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica. Neste sentido modernizou a máquina estatal e lançou as bases para a implementação de um setor público da economia, que passou a integrar-se no contexto do capitalismo internacional (CARDOSO, 1993, p 71).

Apresentado dimensões mais modestas (ou menos otimistas, mas não menos significativas) que as que Cardoso estabeleceu para o processo em curso, Ianni (apesar de analisar a industrialização como uma revolução) acredita que a política econômica, a partir de 1964, não se traduz em um programa de desenvolvimento e que o que a singulariza é que ela substituiu a ideologia desenvolvimentista pela ideologia da modernização (do sistema econômico).

> Trata-se de uma política destinada a 'aperfeiçoar' as instituições e as relações econômicas. Em plano interno, é preciso garantir o seu funcionamento, sem os riscos das tensões geradas e agravadas com as transformações estruturais, que se tornavam urgentes ou se impunham praticamente. Em plano externo, é necessário garantir a integração no capitalismo mundial e facilitar a movimentação dos fatores de produção. Em particular, a modernização destina-se a garantir o funcionamento do processo de reprodução ampliada do capital, sem os óbices das defesas cambiais, tarifárias, fiscais ou ideológicas (IANNI, 1968, p. 198).

Assim posto, a política econômica modificou as condições de funcionamento tanto do mercado de capital como do mercado de força de trabalho. "Isto é, reformulou as relações de produção, segundo as exigências da reprodução capitalista e da expansão do setor privado. Em particular, criou novas possibilidades para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional e estrangeira" (IANNI, 1991, p. 236).

Para Maria da Conceição Tavares, sob um pacto restrito de dominação estabelecido entre elites civis e militares e diante dos aplausos da classe média assustada com a situação do país, o golpe militar ocorre para afirmar, modernizar e ampliar o papel estatal na economia e na sociedade. "Sob esse pacto, mudanças institucionais impostas autoritariamente garantiriam condições favoráveis à retomada de uma nova etapa de desenvolvimento capitalista no Brasil" (TAVARES e ASSIS, 1986, p. 11).

Lafer (2002) afirma que a idéia básica do projeto Castelo e Roberto Campos era concentrar poder para modernizar e elevar a capacidade das instituições e, em seguida, abrir o sistema político para maior participação. Lafer, permeado por uma análise que acaba em muitos momentos privilegiando o técnico em detrimento do político, não consegue ver que o golpe objetivava, antes de tudo, retomar a "ordem". Partindo disso manter-se-iam ou se estabeleceriam novas bases à acumulação capitalista. Buscava-se limitar o movimento de ampliação dos próprios espaços democráticos de participação das massas que no Brasil daquela época, dada a estrutura de propriedade e renda, gerava instabilidade. Na sociedade burguesa sempre que as classes trabalhadoras se levantam a inquietação por parte do capital e de sua classe tende a se fazer presente.

Há em Lafer, inclusive, certo alento a uma postura democrática de Castelo. Assim, o grande problema estaria em seus sucessores. Esse não é um sentimento restrito a Lafer,

Cardoso constrói uma argumentação onde o Presidente e o próprio núcleo de poder se tornam reféns de outros grupos (a "tropa", por exemplo) que os fazem agir contra sua vontade.

> Houve um condicionamento externo ao 'núcleo de poder' que levou ao Ato nº 2. A tropa contrária ao cumprimento do calendário eleitoral [o governo fora parcialmente derrotado], impôs um ucase [decretos dos czares] ao presidente. Este capitulou e ampliou o 'pacto de poder'. Ampliou tanto que teve que aceitar a imposição militar da candidatura de Costa e Silva[175] (CARDOSO, 1993, p. 76).

Até mesmo Costa e Silva (tomado por muitos como membro da linha dura do regime) não queria o AI-5, que foi feito à sua revelia e o transformou num ditador sem que ele o quisesse. Para Cardoso, Costa e Silva tentara uma "abertura democrática", reativando o jogo dos partidos, ampliando liberdades políticas e apelando à união nacional, mas:

> quando cresce a oposição (passeata dos cem mil, primeiros atos guerrilheiros, oposição franca do MDB ao regime, Frente Ampla, etc.), novamente, uma oposição interna põe em xeque o governo. Essa oposição partira da 'jovem oficialidade', dos setores nacionalistas do exército e dos *ultra*. Como conseqüência edita-se o ATO 5, que praticamente transforma o presidente num ditador,[176] sob fiança das Forças Armadas, por pressão de grupos de fora e de dentro do governo. Era o Exército, como instituição, que assumia as pressões dos *ultra* (CARDOSO, 1993, p. 77).

A argumentação é aprofundada quando este autor, assim como outros já citados, joga a responsabilidade da não abertura política à esquerda. "O quadro entretanto é o mesmo até o fim do período Costa e Silva: à esquerda e à direita, desencadeiam-se ações, que passam a condicionar-se reciprocamente, e que *vetam*, em circunstâncias extremas, as estratégias desencadeadas pelas lideranças governamentais" (CARDOSO, 1993, p. 78). Na prática esta é a mesma interpretação dos militares, e particularmente dos castelistas, o que pode ser constatada nos depoimentos de oficiais de alta patente coletados por Castro, D'Araújo e Soares e apresentados em diversos trabalhos.

Não entraremos diretamente no exagero de Cardoso em relação à Costa e Silva. Limitar-nos-emos apenas à Castelo. Ora, grosso modo, nenhuma ditadura se apresenta, inicialmente, como ditadura, mas como um movimento de recomposição da ordem, de mudanças e progresso e como um período passageiro.[177] Reconhecer isso para nada implica em cair num "simplismo" de que fala Cardoso (1975). Neste sentido, quando o governo militar perde as eleições para governador em alguns estados importantes (Guanabara e Minas Gerais), Castelo impõe o segundo Ato Institucional, dissolvendo os partidos políticos, estabelecendo maior concentração de poder e restrição da participação política para fazer os expurgos políticos e intervir nos estados. Ainda em 1966, Castelo baixa o terceiro Ato Institucional definindo eleições indiretas para governadores. Disso, resultou o partido do governo (Arena), formado a partir de Castelo, e o partido da oposição institucional (MDB). AI nº 2 e o AI nº 3 demonstram o papel que cabia a Castelo e ele o cumpriu.

---

[175] Gaspari (2002) também procede deste modo. Sua narrativa, acaba construindo na prática a idéia de que Castelo Branco era contrário ao golpe militar, mas foi levado em último momento a assumir a Presidência. Isso já fica evidente no título do primeiro volume de sua coletânea sobre a ditadura denominado "A ditadura envergonhada".

[176] Notem o "praticamente". Se Costa e Silva ainda não era ditador era o quê?

[177] Quanto à análise do discurso dos militares, particularmente dos presidentes, no sentido de construir uma ilusão de normalidade e consenso veja Indursky (1997). A autora, partindo da lingüística e da Teoria da Análise do Discurso, estuda a definição dos conceitos de "cidadão" e "brasileiro" neste cenário autoritário; construções conceituais que excluem e calam grande parte da população.

O Presidente que efetivou o fechamento do Congresso às vésperas das eleições parlamentares de 1966 não foi Costa e Silva (sucessor de Castelo e tido como expressão da linha dura), mas o próprio Castelo Branco. O fechamento do Congresso gerou protestos de homens ligados ao golpe de 1964 (Carlos Lacerda, Magalhães Pinto e Adhemar de Barros, por exemplo), demonstrando que o projeto da ditadura não era tão passageiro assim. No início do ano seguinte o Congresso foi reaberto e aprovou a Constituição elaborada pelos juristas militares. Com a nova Constituição a autonomia dos estados foi diminuída, se institucionalizou a eleição indireta para seus governadores (sob forte influência do Planalto) e muitos prefeitos foram nomeados. A concentração de poderes no governo federal aumentou significativamente, as oligarquias agrárias tradicionais perderam parte de seu poder[178] e os grandes empresários capitalistas passaram a se relacionar diretamente com órgãos do Executivo de seu interesse, fortalecendo a acumulação urbano-industrial no desenvolvimento capitalista brasileiro.

D'Araújo, Soares e Castro (2004), a partir do CPDOC/FGV, fizeram uma série de entrevistas com militares que apesar de não terem tido liderança destacada na preparação do golpe foram importantes para a implementação e continuidade do regime. A síntese destas entrevistas é que para os militares a conspiração não tinha líderes, ao contrário, procurava-se por eles. No seu desenrolar o grupo da *troupier* se fixou em torno de Costa e Silva e o grupo dos "intelectuais" ("Sorbonne") apenas pouco antes do golpe conseguiu cooptar Castelo Branco, chefe do Estado-Maior do Exército, legalista e até então resistente ao golpe. Daí os autores concluírem, de acordo com as entrevistas, que estes líderes foram "forjados no meio da conspiração, e não [eram] conspiradores históricos; de outro [lado], foram lideranças que os militares promoveram para diferenciar o movimento de uma simples quartelada" (D'ARAÚJO, SOARES e CASTRO, 2004). Assim, diferente da construção analítica de Dreifuss (1991,) não havia um projeto de governo entre os conspiradores na medida em que para os militares o movimento não havia sido a favor de algo e sim contra.

Martins Filho (2004) questiona a dicotomia que coloca Castelo Branco como moderado em oposição ao setor duro das forças armadas, da qual Costa e Silva seria expressão. Para o autor isso foi uma construção feita pelos castelistas durante o governo Geisel. Assim, o governo Castelo Branco não foi um governo de moderados, tampouco foi "atropelado" pelas pressões da linha dura do regime militar.[179] "Embora as crises militares tenha obrigado o governo Castelo a rever o ritmo de seus projetos, não parece que as medidas tomadas entre 1964 e 1967 fossem externas aos objetivos de institucionalização da 'revolução' acalentados no Palácio do Planalto" (MARTINS FILHO, 2004, p. 108). O autor sustenta a afirmação recorrendo ao diário do chefe da Casa Civil de Castelo, Luís Viana Filho, que escrevera que "Golbery [dirigente e articulador dos 'moderados'] insiste para que eu escreva o Ato 2" (VIANNA FILHO apud MARTINS FILHO, 2004, p. 109) e às palavras de Geisel em entrevista aos pesquisadores do CPDOC quando afirma que o AI-2 foi necessário e "adequado à época"(GEISEL apud MARTINS FILHO, 2004, p. 109).

---

[178] Apesar de que, por seu caráter conservador, o golpe e a ditadura não se propuseram a um rompimento profundo com estas oligarquias, ao contrário.

[179] Nisso difere das interpretações expressas por estudiosos do período e por militares. O Brigadeiro Délio Jardim de Mattos, Ministro da Aeronáutica em 1979, afirmou que "O AI-5 foi um golpe dos radicais. Eles impuseram uma situação que o presidente Castello não pretendia que ocorresse. Eles impuseram uma solução de força. [...] O marechal Castello queria passar o governo a um civil. Mas não foi possível. O General Costa e Silva impôs sua candidatura" (MATTOS apud CONTREIRAS, 1998, p. 43). O próprio Geisel reforçando os erros dos setores mais radicais dos militares e defendo a postura dos "moderados" afirmou que "o ideal teria sido limitar a revolução de 31 de março de 1964 ao governo Castello Branco, mas isso não foi possível. [...] Fizemos a revolução com objetivos democráticos que realizei em meu governo" (GEISEL apud CONTREIRAS, 1998, p. 66-67).

Quando Castelo perde a luta pela indicação de seu sucessor, do qual Costa e Silva saíra vitorioso, Castelo passa a tomar medidas em absoluta ausência de pressões, tornando-se puramente castelista e é neste período que há a aprovação da Constituição de 1967, a Lei de Imprensa e da própria Lei de Segurança Nacional, "um conjunto de medidas que dificilmente combina com a imagem do castelismo moderado que depois se construiu na literatura" (MARTINS FILHO, 2004, p. 109). Para Fico, não podemos negar os traços moderados e legalistas de Castelo Branco, tomado como democrata por seus benevolentes biográfos, entretanto "seu governo terá sido um fracasso, caso consideremos verdadeiro o perfil político ao qual é usualmente associado" (FICO, 2004, p. 72). Segundo Martins Filho, nem mesmo em 1968 se pode falar de uma dinâmica dualista da ditadura, onde os moderados sempre eram derrotados pela linha dura. As tensões internas do regime não exprimiam um enfrentamento entre militares moderados e duros.

Aceitar a crítica de Martins Filho não implica negar os conflitos entre militares, ao contrário – o que fica evidente quando das disputas em torno da sucessão presidencial. O Alto Comando Militar, sem o apoio de Castelo, aprovou o nome de Costa e Silva (ministro de Castelo) no Congresso como o novo Presidente, tomando posse em março de 1967. Neste ano havia insatisfação na classe média e pessimismo na economia.[180] O ano de 1968 é marcado por grandes protestos no país (passeata dos 100 mil no Rio de Janeiro, greve em Osasco-SP, etc.). O governo militar decreta o AI-5, fechando o Congresso, cassando liberdades democráticas e concentrando mais poderes em suas mãos. Até líderes golpistas, como Carlos Lacerda, foram cassados.

A política econômica do governo Costa e Silva, comandada por Delfim Netto, buscava alterar o padrão de consumo dos setores da classe média de melhor poder aquisitivo de modo a expandir o setor de bens de consumo duráveis (implicando, na prática, em concentração de renda). Junto a isso se procederam além de uma série de reformas, uma política de contenção salarial, a criação do FGTS (acabando com a estabilidade no emprego), o esvaziamento do Legislativo (gerando pontos de conflitos entre este poder e o Executivo) e a repressão às manifestações e protestos públicos. Se somarmos isso ao desempenho tímido da economia dos primeiros anos da ditadura compreenderemos, em grande medida, o deslocamento de uma parte significativa da população para a oposição ao governo militar, engrossando as manifestações de 1967 e 1968 – movimento sindical, estudantil e a conformação da Frente Ampla que juntou os conspiradores golpistas Magalhães Pinto e Carlos Lacerda aos ex-presidentes JK e Goulart, juntando populistas e conservadores. Estes elementos, na interpretação de Alves (2005), exerceram forte pressão sobre o Estado, de modo que o governo se viu entre dois caminhos: aceitar uma maior liberalização política, social e econômica ou recorrer a uma nova investida repressiva. Apesar do discurso de defesa e garantia da democracia, o AI-5 (13.12.1968) e o fechamento do Congresso demonstram que a opção foi o segundo caminho.

Com isso o Estado de Segurança Nacional não apenas se centralizou ainda mais, como na prática, se auto-isolou, enfraquecendo sua "legitimidade": o Estado se corporificava no "Executivo e a ele se circunscrevia. O Ato Institucional nº 5 deu origem a um *Leviatã*, antecipado pelo General Golbery do Couto e Silva em seus textos dos anos 50, um Estado hobesiano que absorvia todo o poder" (ALVES, 2005, p. 162). Deste modo, o AI-5 marca segundo Alves, o fim da primeira fase de institucionalização do Estado de Segurança Nacional. Com os mecanismos de controle permanente que ele incorporava abre-se um novo momento onde o modelo de desenvolvimento (ou simplesmente crescimento) econômico

[180] A produção da indústria havia caído 4,7% em 1965, crescera 11,7% em 1966 e reduzira o crescimento para 3% em 1967.

poderia ser integralmente implantado, ao mesmo tempo em que o aparato de repressão buscava garantir a segurança interna.

O Congresso ficou fechado por quase um ano, de dezembro de 1968 a outubro de 1969. Neste período o governo legislou sozinho editando, entre outros, decretos-lei de regulamentação econômica e criando um completo sistema de incentivos fiscais objetivando alcançar mais rapidamente o crescimento econômico. Assim, ao final do recesso e sustentado no conjunto de medidas anteriores, o quadro legal para o "milagre econômico" estava constituído.[181] Também durante o fechamento, o governo, em 17 de outubro de 1969, outorgou a Emenda nº 1 à Constituição de 1967, o que ficou conhecido como Constituição de 1969, incorporando elementos do AI-5 e outras medidas.

Inicialmente, Costa e Silva lança, mas logo abandona, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). Neste se coloca explicitamente a busca da integração nacional para a constituição de um mercado nacional consolidado, o que para a Amazônia significava, mais uma vez, ocupação econômica. O Plano Decenal havia sido elaborado no governo de Castelo Branco e, segundo Ianni, ele

> não passou de um conjunto de estudos, relatórios e recomendações. A despeito do interesse revelado pelo Governo e do empenho de economistas e técnicos que se dedicavam à elaboração dos vários diagnósticos e prognósticos, ele não subsistiu ao governo seguinte [COSTA e SILVA]. [...] Foi arquivado 'sob a capa de silêncio' (IANNI, 1991, p. 241-242).

Com Costa e Silva o controle da inflação passou a ser associado à necessidade de crescimento econômico. Na verdade a economia já apresentara algum crescimento em 1966, mais precisamente 4,4% em termos reais. O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral elaborou o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), parte das Diretrizes Gerais da Política Econômica e do Plano Trienal do Governo (1968-1970).[182]

No que toca ao desenvolvimento regional o PED enfatiza a necessidade de criação de pólos de desenvolvimento na Amazônia.[183] O plano também cria o Ministério do Interior, responsável pela coordenação da ação regional e para o qual subordinava os diversos órgãos envolvidos, em particular as superintendências regionais, entre elas a Sudam.

No âmbito nacional, o objetivo do PED era consolidar taticamente a agenda estratégica elaborada no primeiro governo militar. A partir da concentração de poder e do aumento da capacitação institucional da burocracia federal imprimidas por Castelo e, também, das limitações agora presentes no processo de substituição de importações, o governo Costa e Silva, sem negar o mercado externo, definiu a ampliação e fortalecimento do mercado interno como o núcleo central de sustentação do crescimento econômico.

Mas se o novo governo deveria consolidar a agenda estratégica do primeiro governo da ditadura isso não significava a ausência de diferenças entre os mesmos. O Plano Trienal de Costa e Silva caracteriza que a política de combate à inflação entre 1964 e 1966 era

---

[181] Além do Congresso, assembléias estaduais e câmaras de vereadores também foram fechadas. Alves afirma que no período de fechamento o Executivo federal promulgou 13 atos institucionais, 40 atos complementares e 20 decretos-lei. "Destinavam-se especificamente a institucionalizar o controle de instituições da sociedade civil. Criaram-se controles específicos para a imprensa (com o estabelecimento da censura prévia direta), para universidades e outras instituições educativas, assim como para a participação política em geral. Quanto a esta, o texto mais importante foi a Lei de Segurança Nacional" (ALVES, 2005, p. 172), publicada em 29 de setembro de 1969.

[182] O PED seria a terceira parte componente do Plano Trienal. Veja Alves e Sayad (1975).

[183] Os pólos de desenvolvimento já constavam no Plano Decenal.

responsável, em grande medida, pela persistência da crise econômica e, mesmo, pela não contenção satisfatória da elevação dos preços. Por isso, o combate à inflação perdia centralidade absoluta, ganhando evidência a necessidade de retomar o crescimento da produção nacional.[184] Ademais, segundo Alves e Sayad (1975), o PED diagnosticava dois grandes problemas da economia do país: redução significativa das possibilidades de substituir importações e a ampliação progressiva da presença estatal na economia do país. Assim, o governo deveria diminuir sua participação na produção nacional, mas ampliar o nível de investimento nas áreas prioritárias. O governo definiu então um bloco de investimentos, principalmente em infraestrutura.

Com Costa e Silva consolida-se um movimento que já vinha do governo anterior: a política econômica passava a ser objeto do Conselho de Segurança Nacional e da equipe econômica, cabia ao Congresso tão somente debatê-la. A Doutrina de Segurança Nacional, base político-ideológica do golpe implicava necessariamente na restrição dos espaços democráticos. Como se pode ver intensifica-se a concentração de poder no governo e, particularmente, na figura do Presidente. Mas esta concentração de poder não ocorre apenas na figura do militar de alta patente. Tavares (1986) afirma que o núcleo decisório da política econômica se concentrou no Ministério da Fazenda, sob o comando de Delfim Netto:

> Munido dos poderes discricionários conferidos pelo AI-5, pouco depois reforçados pela Emenda I da Junta Militar, e portanto sem os embaraços do controle da fiscalização legislativa, Delfim expandiu em sua extensão máxima as velas da economia de acordo com sua visão pragmática da economia de acordo com sua visão pragmática do desenvolvimento (TAVARES, 1986, p. 29).

Na realidade, Tavares, assim como Codato e Cardoso, inverte a concentração de poderes, localizando-a no ministro e não Conselho de Segurança Nacional ou mesmo no Presidente.[185]

Esta concentração de poderes no Executivo, que Ianni chama de "hipertrofia do Executivo", e a perspectiva de continuidade da ditadura e de postergação da retomada de eleições "livres" estimulou movimento oposicionistas, incluindo nestes antigos aliados dos militares. Como afirmamos, Carlos Lacerda juntou-se a JK e Jango e formou a Frente Ampla, mas ela foi desintegrada pela ditadura em abril de 1968, pois ganhara importância "subversiva". A partir do AI-5 e do fechamento do Congresso, procedeu-se, além do que já citamos, novos expurgos, mais concentração de poder e se decretou insuficientes as regras da constituição de 1967, elaborada pela própria ditadura.

Este processo ganha mais intensidade quando Costa e Silva, em agosto de 1969, sofre um derrame e as forças armadas escolhem o novo Presidente entre os generais de quatro estrelas (apenas estes eram elegíveis). O escolhido foi Garrastazu Médici, derrotando seus concorrentes internos, entre os quais, segundo Carvalho (1987), o general Albuquerque de Lima, ministro do interior, o que implicaria em mudanças para a Amazônia e para a Sudam, pois o ministro entregaria o cargo e seria seguido nesta atitude pelo superintendente da instituição amazônica. Ainda em 1969 a Junta Militar, que substituíra Costa e Silva, com trombose cerebral, reformou a constituição reforçando ainda mais os poderes no executivo.

---

[184] A preocupação do governo é elevar os indicadores de expansão da economia. Isso é tão verdadeiro que o desenvolvimento é tomado como um sinônimo desta ampliação. O PED afirma que o desenvolvimento (econômico) seria "o processo pelo qual a economia receberia o impulso para aproximar progressivamente a produção efetiva da capacidade de produção [...]" (ALVES e SAYAD, 1975, p. 103).

[185] Tavares chega até mesmo a minimizar o papel do Conselho Monetário que, "subordinado integralmente ao ministro da Fazenda, tornou-se a dócil instância homologatória das decisões deste, pela mera conveniência de revesti-las de legitimidade num colegiado formal" (TAVARES e ASSIS, 1986, p. 30).

Analisando esta concentração de poder, Lafer afirma que:

> A maior concentração de poder no Brasil, após 1964, tinha como propósito eliminar o impasse da República populista. Esse compromisso, entretanto, se expressou na forma de um 'poder fechado', com pequena capacidade de aprendizagem criativa, uma vez que toda informação dissonante foi interpretada como 'subversão' ou 'corrupção', e não como sugestões para uma reacomodação (LAFER, 2002, p. 184).

A análise de Lafer merece algumas breves observações. Primeiro, o impasse da república populista não é estritamente técnico, mas também político, como já o afirmamos. Decorre inclusive do aumento da organização dos trabalhadores diante da fragilidade de um governo que não consegue estabelecer um apoio sólido dentro dos setores dominantes do país e entre setores externos com influência interna ao Brasil. Quanto ao fato de o compromisso de superação do impasse da República populista "entretanto" ter se expressado como um poder fechado fica a pergunta: poderia ser diferente? Sem objetivar juízo de valores, mas sabendo ser difícil não fazê-los, apesar de Lafer defender a abertura política e a afirmar que a ditadura não teria continuidade por muito tempo, fica a impressão (também já a afirmamos) de que Lafer alenta uma esperança democrática na fase inicial da ditadura, como que acreditando na possibilidade de um misto entre ditadura e planejamento democrático.

É verdade, porém, concordando com Lafer, que a resolução da crise pré-golpe de 1964 ocorreu por meio de um poder fechado que tomou como subversivo todo aquele que criticasse o regime ou a sua política econômica. Esse poder fechado, com pouca margem de diálogo, se expressou também, como veremos, nas políticas para a Amazônia, de modo que a possibilidade de elaborar políticas de desenvolvimento regional a partir dos atores regionais foi sendo acentuadamente descartada em função da centralização no Executivo federal. A Sudam, neste período, expressou tanto o desejo de autonomia de formulação ao planejamento amazônico como a não capacidade de efetivá-lo.

2. SUDAM, PROJETOS EM JOGO E CONTRADIÇÕES NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO AMAZÔNICO

2.1. Teoria Econômica e Desenvolvimento Regional

A política de desenvolvimento econômico nacional brasileiro, e dentro dela de desenvolvimento regional, demonstra a opção por alguns pressupostos teórico-interpretativos. Recorramos rapidamente a alguns autores e correntes teóricas que desenvolveram idéias sobre as questões em torno do subdesenvolvimento ou das dificuldades de impulsionar o desenvolvimento. Nossa intenção é apresentar um pano de fundo teórico das idéias em voga quando da elaboração das políticas governamentais durante os governos militares. Mas é preciso deixar três observações iniciais. A primeira é que algumas destas idéias já vinham sendo desenvolvidas antes do golpe de 1964 (algumas desde meados dos anos 1930). A segunda é que algumas políticas no país também já vinham sendo executadas desde antes do estabelecimento da ditadura – desde Vargas e, particularmente, JK. A terceira é que, evidentemente, os equívocos tomados nas políticas governamentais não devem ser imputados diretamente a estes autores.

A teoria neoclássica tradicional acreditava que a plena liberdade e mobilidade dos fatores de produção (terra, trabalho e capital) seriam responsáveis para corrigir distorções que

aparecessem momentaneamente no mercado. Isso seria válido para as diversas regiões existentes dentro de um país, de modo que não haveria espaço para as desigualdades regionais. Não foi isso que se viu.

A economia tradicional tomou o desenvolvimento como um problema em primeiro lugar decorrente do crescimento econômico (ou da sua falta), de modo que ele foi entendido como um processo linear, no qual o subdesenvolvimento seria um estágio (uma etapa) necessário do processo de desenvolvimento. Esta crença em estágios lineares de crescimento econômico, como demonstrou Ruttan (s/d), é claramente representada no método de estágios do crescimento econômico de Rostow. Aqui a história econômica é dividida em cinco etapas de evolução econômica, onde a modernização/ e industrialização, inclusive do setor agrícola, passou a ser, de modo geral, peça-chave no processo de crescimento econômico e desenvolvimento. Assim, os países subdesenvolvidos, para chegar ao desenvolvimento, deveriam passar necessariamente por uma seqüência de etapas já seguidas pelos países industrializados.

Nem a "livre mobilidade" dos fatores produtivos conseguiu corrigir os desequilíbrios produzidos pelo mercado e por esta liberdade dos agentes da economia de mercado, nem os países do capitalismo tardio que respeitaram pacientemente as etapas do desenvolvimento chegaram ao estágio dos países industrializados. Por conta disso, diversos teóricos passaram a refletir sobre os problemas relacionados às regiões/países pouco desenvolvidos. O próprio Rostow (1974) tentou fazer isso, mas olhando como modelo os países desenvolvidos. Neste sentido defendia a disseminação da idéia de que o progresso econômico seria não apenas possível como indispensável à dignidade nacional, lucro privado e bem-estar geral para o país. Para tal era necessária a constituição de um Estado nacional centralizado que se contrapusesse aos interesses tradicionais e possibilitasse o arranco: o desenvolvimento da indústria e a revolução na agricultura e nos recursos naturais, levando a sociedade ao consumo de massas.

Nurkse (1957) caracterizou a existência de um círculo vicioso da pobreza. O baixo nível de renda dos países subdesenvolvidos implicava numa poupança insuficiente. Isso era assim porque a produtividade também era baixa devido à falta de capital e poupança. Essa espiral explicaria e confirmaria o círculo vicioso. O caminho proposto pelo autor para reverter esta situação seria a industrialização, saindo da dependência exclusiva da produção e exportação de produtos primários. Para tal o Estado deveria coordenar e impulsionar o investimento, inclusive com mecanismos que aumentassem a poupança à iniciativa privada. Os investimentos deveriam ocorrer simultaneamente (um grande esforço) para expandir conjuntamente a oferta e a demanda.

Gunnar Myrdal (1960) partiu da concepção de círculo vicioso da pobreza e desenvolveu o princípio da causação circular e acumulativo. Na sua concepção as regiões mais ricas de um país tendiam a atrair mais investimentos e recursos em detrimento das regiões mais pobres. Para isso contribuíam as forças do mercado, ampliando a concentração de riqueza e as disparidades regionais. Os efeitos regressivos para as economias, países e regiões subdesenvolvidas poderiam ser contrabalançados pelos efeitos propulsores que propagariam a expansão econômica do centro para a periferia, porém os efeitos regressivos, no caso dos países subdesenvolvidos, tenderiam a atuar de modo mais intenso que os efeitos propulsores, tendendo a aumentar as desigualdades regionais.

A alternativa proposta por Myrdal foi recorrer à intervenção estatal, para corrigir as distorções do mercado e impulsionar a integração nacional, objetivando reduzir as desigualdades entre as regiões e proporcionar sustentação política ao desenvolvimento de

democracia verdadeira. O Estado, através do planejamento, deveria garantir as condições necessárias ao desenvolvimento econômico (inclusive com reserva de mercado), quebrando o círculo vicioso e estabelecendo as bases para um círculo virtuoso. No caso das regiões menos desenvolvidas o Estado deveria tomar a decisão de localizar nela indústrias que impulsionassem seu desenvolvimento, criando as condições de atratividade econômica e equalização interregional. Deste modo caberia ao Estado a responsabilidade não apenas de:

> iniciar o plano como de controlar-lhe a execução. De certo modo, o plano é um programa estratégico de Governo Nacional para a aplicação de um sistema de interferências estatais no jogo das forças do mercado, condicionando-as de tal modo que exerçam pressão ascendente sobre o processo social (MYRDAL, 1960, p. 125).

Apesar de constatar as desigualdades entre os países Myrdal acredita na possibilidade de ajuda destes aos países subdesenvolvidos, mas, por outro lado, para que estes países superassem os pontos de estrangulamento da sua economia se fazia necessário, inclusive trabalhar junto a sua população para se libertar de preconceitos, particularmente quanto aos países ricos, estimulando conhecimento técnico sobre sua realidade específica de modo a ajustar a ela a experiência ocorrida nos países desenvolvidos.

Para Hirschman (1961), diferente da proposição de Nurkse, o crescimento econômico apresenta como condição inevitável o fato de que ele é desequilibrado, tanto no plano internacional como no espaço interregional. Por conta disso, se deveriam concentrar recursos nas áreas mais desenvolvidas de modo a se ampliarem rapidamente e, em seguida, proceder a sua distribuição. Logo, os investimentos seqüenciais induzidos, e não os simultâneos eram os mais indicados para os países subdesenvolvidos. Dito de outra forma: como os recursos eram limitados deviam-se priorizar os setores onde se tivesse maior capacidade competitiva e efeitos em cadeia. Este foi o argumento de "uma coisa por vez". Assim posto, Hirschman (1996) acreditava que estes desequilíbrios se auto-corrigiriam por conta das reações tanto por parte das forças do mercado quanto pela política governamental.[186] Na sua concepção o Estado, nos países subdesenvolvidos, deveria impulsionar a mobilização de recursos ao desenvolvimento, inclusive com planos de desenvolvimento e substituição de importações. Isso valia para as regiões subdesenvolvidas para as quais o Estado teria que garantir recursos à promoção do desenvolvimento regional.

Para Perroux (1977), tal qual a idéia do crescimento desequilibrado, nas economias subdesenvolvidas o crescimento econômico não ocorre simultaneamente em todas as suas regiões, mas em pólos de crescimento. Sendo assim e diante das dificuldades das economias subdesenvolvidas o Estado deveria estimular o estabelecimento de indústrias motrizes, com aglomeração territorial, que seriam capazes de, em certo período de tempo, crescer acima da média nacional, estimulando outras indústrias e propagando o crescimento para estas e para as

[186] A teoria do bolo apresentada por Delfim Netto parece ter como inspiração esta idéia de Hirschman. A teoria do crescimento desequilibrado acabou, assim, respondendo a determinados interesses políticos. Na sua obra autobiográfica (HIRSCHMAN, 1996) este autor cita uma declaração de um alto funcionário da ditadura argentina argumentando que a restrição as liberdades democráticas naquele país seriam a aplicação prática do seu pensamento na medida em que primeiro restaurariam a estabilidade econômica para depois pensar em igualdade social e só então se caminharia para as liberdades civis. Por conta deste e de outros elementos, Hirschman reviu sua idéia de crescimento desequilibrado. "A resolução seqüencial e sem pressa de problemas não constitui necessariamente uma vantagem pura, como se argumentou, com bastante plausibilidade, na literatura sobre desenvolvimento político. *A resolução seqüencial de problemas acarreta o risco de estagnação*" [grifo do autor] (HIRSCHMAN, 1996, p. 86).

regiões próximas. Como estas empresas dinamizariam os pólos de crescimento e daí se chegaria ao desenvolvimento econômico o Estado deveria subvencioná-las e apoiá-las de outras formas.

A Comissão Econômica Para a América Latina (Cepal) destacou a oposição centro-periferia argumentando, de acordo com Bielschowsky (2000), primeiro, que a estrutura da economia latino-americana determinava um padrão próprio (como periferia) de inserção na economia mundial, produzindo bens e serviços pouco dinâmicos quanto à demanda internacional e importando produtos e serviços cuja demanda doméstica se expandia rapidamente e absorvia padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro, porém inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda dos países subdesenvolvidos; segundo, a estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea da periferia conduzia a um processo de crescimento, emprego e distribuição de renda distinto daquele que ocorria no centro. Concluiu-se, então que o processo histórico de desenvolvimento latino-americano era singular à região e, também, diferente do ocorrido no centro. Deste modo, segundo Moraes (1995), não se deveria pensar o caminho para o desenvolvimento regional como sequência linear de etapas vividas por diferentes sociedades.

Para a Cepal, os ganhos de produtividade alcançados no centro não se transferiam para a periferia. Além disso, a produção agro-exportadora destes processava-se sob patamares tecnológicos baixos. Estes dois elementos possibilitavam com que os produtos industriais (produzidos no centro) fossem trocados por produtos agro-exportadores sob condições de uma deterioração dos termos de troca. O aumento de produtividade no centro não era transferido para os preços (o que os rebaixariam), estabelecendo uma situação onde os preços dos produtos periféricos tendiam a declinar como proporção dos preços de produtos industriais.[187] Assim, o desenvolvimento na periferia não era uma etapa do desenvolvimento universal como pode ser deduzido de Rostow.

Por conta disso a Cepal não apenas defendeu enfaticamente a industrialização da periferia (entre outros apostando na substituição de importações) como concluiu que enquanto ela não fosse completada haveria a tendência ao desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos, pois ao mesmo tempo em que o processo substitutivo aliviava as importações, também colocava novas exigências decorrentes da nova estrutura produtiva que gestava e do crescimento da renda que produzia, mantendo a vulnerabilidade externa.

Assim, podemos destacar a importância e o apelo à industrialização na problemática cepalina como condição necessária à superação do subdesenvolvimento, ela "é o único meio de que (os países latino-americanos) dispõem para ir captando o fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o nível de vida das massas" (PREBISCH, 1961). A industrialização é mais do que a condição de desenvolvimento, é o momento de constituição real da nação: "todo o espaço do discurso cepalino está organizado em torno da idéia de independência econômica da Nação. Melhor ainda: a problemática cepalina é a problemática da industrialização nacional, a partir de uma 'situação periférica'" (MELLO, 1998, p. 20).

Partindo de sua análise sobre a natureza problemática da industrialização periférica (problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda), não resolvida pelo mercado, a Cepal defendeu um papel ativo ao Estado no que toca a apoiar o processo de desenvolvimento, de modo que o conceito de planejamento (ou programação) passa a ser central no seu instrumental.

A implementação das políticas propostas pela Comissão levaria ao deslocamento dos centros de decisão para a periferia, fortalecendo a capacidade de decisão e regulamentação do

[187] Neste sentido, Prebisch, principal expoente da Cepal, defenderá a industrialização como forma de romper os efeitos perversos da divisão internacional do trabalho e manter nos países periféricos os frutos do progresso técnico.

Estado. "Não é difícil, portanto, entender o porquê da reação liberal-conservadora à Cepal. Mesmo sem exacerbar a 'questão social', suas idéias eram inquietantes" (CARDOSO, 1995, p. 55).[188] Apesar disso, Octavio Rodriguez (1981), ao fazer uma reconstituição do pensamento cepalino, afirmou que a Comissão elaborou uma interpretação *sui generis* do subdesenvolvimento, porém não superou os marcos da economia convencional. Na construção cepalina tenta-se compatibilizar manutenção da economia de mercado e papel *sui generis* do Estado na industrialização latino-americana, apoiando-se na burguesia nacional.[189] Prebisch, segundo Maluf (2001), chegou a afirmar que procurava uma síntese entre liberalismo e socialismo.

A Cepal ousou se opor à teoria econômica hegemônica, ainda que recorresse a ela. Em contraposição ao liberalismo defendeu um papel ativo ao Estado no processo de desenvolvimento e questionou a teoria das vantagens comparativas do comércio internacional sustentada e desenvolvida a partir de nada menos que David Ricardo. Partindo destas constatações, a Cepal, para além de um plano meramente ideologizado, procurou demonstrar a necessidade da ação do Estado no processo de desenvolvimento. Como pode ser visto, pôs-se em questão o próprio conceito de desenvolvimento, propondo uma nova noção sobre o mesmo e com o mérito de ser uma elaboração ocorrida na periferia (o que não quer dizer que derive apenas desta), rompendo o movimento predominante de mão única da elaboração teórica: da Europa e EUA para o resto do mundo. Por isso Cardoso (1995) a caracterizou como uma "originalidade da cópia".

Nos anos 1960 avançava o crescimento latinoamericano, mas sobre crescente instabilidade macroeconômica e o processo de urbanização que acompanhava a industrialização apresentava empobrecimento e incapacidade de absorção da mão-de-obra decorrente do campo. Nesta década a Cepal passou a constatar que o caminho seguido pela industrialização não incorporava à maioria populacional os dividendos da modernidade e progresso técnico. A industrialização não fora capaz de eliminar a vulnerabilidade externa e a dependência (ocorrera apenas uma modificação em sua natureza). Deste modo, estes dois processos citados emperravam o desenvolvimento. Prebisch, diante disso, defendeu a alteração da estrutura social e a redistribuição de renda, para o qual a reforma agrária passaria a ser fundamental como forma de superar a "insuficiência dinâmica" da economia regional (BIELSCHOWSKY, 2000).[190] Furtado vai além e afirma que a má distribuição de renda

---

[188] Esta situação muda quando a partir de meados dos anos 1950 desenvolve-se, por razões variadas, um processo de redefinição na divisão internacional do trabalho, de onde se observa que empresas multinacionais passam a operar em escala mundial, incluindo aí a periferia. A internacionalização da economia e a industrialização, na interpretação de Cardoso (1995), redefinem a função e o papel político da burguesia nacional: associa-se às multinacionais, mas de forma subordinada no processo de acumulação global.

[189] Provavelmente vem de Oliveira (1988) a crítica (não liberal) mais profunda à Cepal e ao pensamento (não apenas econômico) latinoamericano. Para ele boa parte da intelectualidade latinoamericana, ao mesmo tempo em que denunciava a miséria presente na ampla maioria da população regional, recorria a esquemas teóricos e analíticos em torno da relação produto-capital, propensão para poupar ou investir, tamanho do mercado, etc., construindo assim um "estranho mundo da dualidade" desembocando no "círculo vicioso da pobreza". Oliveira (1983) afirma que a estrutura teórica do subdesenvolvimento como dualidade é fraca. As contradições entre "moderno" e "atrasado" se restringem ao nível das oposições. A interpretação baseada na relação centro-periferia coloca toda a questão do desenvolvimento sob as lentes das relações externas, transformando o problema numa oposição entre nações, "passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre as classes sociais internas." Faltou se perguntar "a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil?" Com seus estereótipos a teoria do subdesenvolvimento "sentou as bases do 'desenvolvimentismo' que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes (Oliveira, 1988, p. 12 e 13).

[190] Maluf, baseado em Rodriguez e Ortega, constata que a Cepal neste período acentua sua perspectiva reformista e intervencionista, principalmente por meio do aperfeiçoamento do planejamento e da autocrítica no

(além dos equívocos decorrentes da adoção de tecnologias exógenas à região) levava a estrutura produtiva a um padrão de industrialização que pouco gerava trabalho e reforçava a concentração da renda. Como derivação desta realidade desenvolvia-se tendência à queda na taxa de lucros, queda da parcela salarial na composição da renda e estreitamento do mercado consumidor. O resultado só poderia ser a tendência à estagnação.[191] No entanto, Bielschowsky (2000) lembra que o crescimento econômico ocorrido na segunda metade da década, do qual o Brasil é exemplo, demonstraria a inconsistência da conclusão das teses estagnacionistas.[192]

A política desenvolvimentista, presente, nos autores citados, cruza as políticas econômicas brasileiras a partir dos anos 1930 e, particularmente, com os planos econômicos adotados a partir de JK. Evidentemente, há muitas diferenças entre eles, mas o mito do crescimento econômico como pré-condição quase absoluta ao desenvolvimento social esteve presente em todos.

2.2. Estado, Golpe militar e segurança nacional na Amazônia nos anos 1960

Com o golpe militar de 1964 a ação estatal no planejamento econômico nacional e regional sofreu mudanças, mas, sustentados em Draibe (1985) e Alves (2005), podemos afirmar que não se presenciou uma ruptura com o processo de modernização-centralização do Estado que já vinha desenvolvendo-se desde o Estado Novo. "Essa tendência será mantida pelos sucessivos governos militares e, mais do que isso, enormemente intensificada, conduzindo-a a níveis jamais registrados em toda a história do país. De modo que a concentração do poder pelo Estado, por via marcadamente autoritária, será a tônica do período inaugurado naquele ano" (COSTA, W., 2001, p. 62). Daí a constituição de grandes estruturas administrativo-institucionais com o objetivo de "integrar" ou "coordenar" outros órgãos e políticas. Veja o caso da SPVEA em relação ao ministério que passou a coordená-la.

Assim, como já demonstrado, em novembro de 1964 o governo lançou o seu primeiro plano de desenvolvimento: o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966). Este plano propôs a criação de esferas de coordenação da ação regional pelo governo federal (no caso da Amazônia incluía a necessidade de ocupação econômica já levantada em outros governos), já que esta ação se processava através de inúmeros órgãos das esferas estadual e

---

tocante à consideração insuficiente dos aspectos sócio-políticos. Além da defesa de reformas estruturais, também se ameniza o nacionalismo em relação ao capital externo. "As três 'idéias-força' daquele período eram planejamento para cumprir metas mínimas de elevação da renda *per capita*, reforma agrária associada à distribuição de renda e riqueza e mudanças progressivas na estrutura do comércio internacional com destaque à integração latino-americana" (MALUF, 2001, p. 34).

[191] Além de presente em suas obras clássicas, esta interpretação, em essência, é reafirmada em obras mais próximas de sua morte. Veja Furtado (1999a e 2002). Furtado concentrou sua capacidade analítica na transformação econômico-social da América Latina e do Brasil em particular. Não é à toa que seus esforços versam sobre o entendimento e superação do subdesenvolvimento, inclusive procurando superá-lo em uma região específica: o Nordeste brasileiro. Para este autor a teoria do subdesenvolvimento trata do "caso especial de processos sociais em que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação do nível de vida médio da população" (FURTADO, 1992, p. 7). O subdesenvolvimento é, neste sentido, uma "conformação estrutural produzida pela forma como se propagou o progresso técnico no plano internacional" (FURTADO, 1999b, p. 62). Sintonizado com a Cepal, Furtado interpreta a realidade regional a partir da contradição centro-periferia e defende uma ruptura estrutural como forma de mudar a condição de subdesenvolvimento.

[192] Outras conclusões a Cepal tirou nas décadas seguintes, o que se traduziu em novas proposições, inclusive mudando alguns de seus postulados. Não vem ao caso discuti-los agora. Bielschowsky (2000) faz uma boa síntese desta evolução.

federal. Partindo deste diagnóstico, o plano defendeu a criação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (Mecor), o que foi efetivado em 1965 subordinando as superintendências regionais e centralizando ainda mais na esfera federal as políticas regionais.

A busca da integração nacional para a constituição de um mercado nacional consolidado foi colocada de forma explícita no plano seguinte ao PAEG, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976).[193] Este plano foi substituído pelo Programa Estratégico do Governo (1968-1970) de Costa e Silva que deu ênfase à necessidade de criação de pólos de desenvolvimento na Amazônia. O plano também criou o Ministério do Interior, responsável pela coordenação da ação regional e para o qual subordinava os diversos órgãos envolvidos, em particular as superintendências regionais.

O governo militar paulatinamente toma para si a elaboração dos projetos de desenvolvimento regional. Para isso usa um discurso das ameaças externas, dos interesses internacionais sobre a Amazônia. Em discurso proferido em 1966 para a comitiva que compunha a Operação Amazônia o então governador do Amazonas, Arthur César Ferreira Reis, afirmou que se exigia a "prática imediata e em profundidade de política de Estado que promova a melhor estruturação da vida nacional e evite os perigos de um distanciamento profundamente nocivo à unidade do país" (REIS, 1968, p. 55).

Em conferência pronunciada em 9 de maio de 1968, no II Fórum sobre a Amazônia, promovido pela Casa do Estudante do Brasil, o ministro do interior, general Afonso Augusto de Albuquerque Lima, afirmou que "a fatoração das grandezas e das dificuldades da Amazônia não constitui assunto do conhecimento apenas dos brasileiros. Outros povos, outras nações, vêm se ocupando de tais problemas" (LIMA, 1971, p. 18), de modo que havia "indiscutivelmente, poderosos interesses e pressões potenciais externas e internas que incidem sobre a Amazônia e, na minha compreensão, naquela área, ainda não integrada da Nação Brasileira, precisamos desde já tomar medidas capazes de aumentar o poder de resistência" (LIMA, 1971, p. 22). Mas, como veremos, foram estes mesmos governos que tomaram os capitais externos e empresas multinacionais como aliados privilegiados na "ocupação econômica" amazônica. O próprio ministro ao defender a permanência dos incentivos fiscais afirmou que "outros recursos deverão ser procurados para a Amazônia, inclusive buscando-se a técnica e o capital estrangeiro, nas condições por nós aceitas e aplicadas, segundo a prioridade por nós estabelecida" (LIMA, 1971, p. 30).[194] Se a afirmação do ministro não foi clara o suficiente a fala do governador-interventor do estado do Amazonas, coronel João Walter de Andrade (que também seria superintendente da Sudam) foi definitiva.

> Ameaçada a sua soberania pela explosão demográfica que atinge determinadas áreas do globo, cabe a nós brasileiros abri-la espontaneamente ao mundo para integrá-la definitivamente ao Brasil, a exemplo do que se verificou em nações da Europa e da América do Norte, e aqui mesmo, no Sul, no Centro e no Nordeste, onde o capital

[193] Não implementado, já o vimos na primeira parte deste capítulo. Um elemento a se destacar neste plano é a proposição de pólos de desenvolvimento.

[194] "Não me falecem condições para declarar, sem radicalismos nem discriminações, que precisamos urgentemente de ajuda técnica e de capitais estrangeiros, como complementação ao nosso desenvolvimento, num processo de absoluta interdependência econômica que existe entre todas as nações. Portanto, nunca admitirei o falso nacionalismo baseado em ideologias estranhas, com ressaibos xenófobos e exaltação irreal das possibilidades e das insuficiências nacionais. Penso, sim, que para o desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas, principalmente, haja a maior influência possível da ciência e da tecnologia, cujos aperfeiçoamentos devemos apreender dos países desenvolvidos" (LIMA, 1971, p. 61).

> estrangeiro, disciplinadamente aplicado no sentido de colaboração, deu novas perspectivas e dinamismo à economia, transformando-a em força atuante e preservando a sua nacionalidade.
>
> A legislação brasileira de estímulo ao investimento privado na região amazônica traduz-se numa sucessão de incentivos que poderão ser amplamente aproveitados pelo investidor estrangeiro (ANDRADE, 1971, p. 152).

Não estamos afirmando que tais pressões, em alguma medida, não existissem, mas o que queremos é chamar atenção para o fato de que o discurso das pressões externas colocava a Amazônia dentro da doutrina de segurança nacional e tirava paulatina e formalmente da região a possibilidade de elaborar um projeto regionalista - independentemente do perfil que tomasse (explicitamente associado à burguesia regional ou não).[195] É aqui também que compreendemos a ênfase dada a uma noção falsamente construída: a de que o espaço amazônico era vazio. Se assim o era cabia ocupá-lo. Veremos nos capítulos 5 e 6 que esta ocupação coube fundamentalmente aos militares e, particularmente, ao capital.

> O problema amazônico é, sem dúvida, para a consciência nacional, uma questão de primordial importância para o desenvolvimento e a segurança nacional, em face das afirmativas anteriores e do novo conceito que, por outro lado, salienta não admitir a *vida sócio-econômica do presente "espaços vazios", diante da explosão demográfica existente no mundo atual, com profundo agravamento no futuro* [grifo do autor] (LIMA, 1971, p. 23).

Para Douroujeanni a visão sobre a Amazônia estava intimamente ligada às teorias geopolíticas originadas primeiramente nos círculos militares.

> La visón de la Amazonía como territorio a ser conquistado, ocupado y explotado estaba intimamente ligada a las teorías geopolíticas originadas esencialmente en círculos militares. Este enfoque, que dominó la primeira mitad del siglo XX, tuvo expressiones diversas que incluyeron hasta conflictos armados y, en sus versiones más convencionales, grandes programas de colonización dirigidos por el Estado a lo largo de carretas cuyos trazados respondiam a criterios de ocupación territorial (DOUROUJEANNI apud NASCIMENTO, 2005).

Na realidade esta visão ia além das teorias essencialmente ou estritamente militares. A Doutrina de Segurança Nacional, como vimos, elaborada pela ESG em parceria com outras instituições como o IPES e o IBAD, associava segurança/controle ao desenvolvimento. Para Becker e Egler (1993) o projeto geopolítico já estava implícito no Plano de Metas e, mesmo não tendo sido produto de uma campanha inteligente e racional, foi fruto de diversas elites civis e militares. Ianni (apud NASCIMENTO, 2005) afirma que o modelo de segurança e desenvolvimento não nasceu pronto, de modo que ele foi ganhando seus contornos ao longo dos debates e articulações entre civis e militares, razões econômicas e políticas, Estado e empresa privada. Deste modo, podemos perceber que as políticas para Amazônia não fugiam a esta regra que associava segurança, ocupação, controle e desenvolvimento (ou crescimento)

[195] Evidentemente não queremos negar o conjunto de debilidades regionais existentes para a construção de um projeto regional. Tampouco estamos aqui discutindo o conteúdo político do mesmo.

econômico. Isso ficou evidente na referida conferência sobre a Amazônia proferida pelo ministro do interior:

> Desenvolvimento e segurança, segundo as afirmativas gerais, estão ligadas por uma relação de íntima causalidade:
> - por um lado, a verdadeira segurança pressupõe um processo de desenvolvimento, quer econômico quer social;
> - por outro lado, o desenvolvimento econômico pressupõe um máximo de segurança e estabilidade das instituições (LIMA, 1971, p. 26).

Segundo Becker e Egler a geopolítica foi transformada em

> uma doutrina explícita, sendo ao mesmo tempo uma justificativa para e um instrumento da estratégia e da prática do Estado. Em concordância com os objetivos do projeto, a estratégia do governo concentrou as suas forças em três espaços-tempo com práticas específicas: 1) a implantação da fronteira científico-tecnológica na "core" área do país; 2) a rápida integração de todo o território nacional, implicando a incorporação definitiva da Amazônia; 3) a projeção no espaço internacional (BECKER e EGLER, 1993, p. 126).

Desenvolve-se então a defesa de um Brasil-potência e de um Estado forte. Para Albert este pensamento se traduziu numa "agressiva política de ocupação demográfica e desenvolvimento econômico, enquadrada numa estratégia geopolítica de integração regional, elaborada nos anos 1950 e começo dos 60 sob a influência da ESG" (ALBERT apud NASCIMENTO, 1999, p. 77) e enquadrada no cenário geopolítico da Guerra Fria.

Durbens Nascimento assim sintetiza a visão dos militares sobre a Amazônia: levando em consideração as riquezas minerais e vegetais da região e sua posição estratégica de segurança nacional, "os militares viam a Amazônia como um 'vazio demográfico' e civilizatório, que necessitava ser protegida dentro da lógica militar da geoestratégia de defesa do sistema montado a partir de 64" (NASCIMENTO, 1999, p. 87).

A ação estatal na condução do planejamento regional, na centralização e no impulso ao desenvolvimento fica explícita nas declarações do governador do Amazonas. Para ele:

> O Estado deve chamar para si o planejamento global e as tarefas de execução da política de desenvolvimento, em que se incluem sistemas de controle e impulsos deliberadamente dispostos para desencadear o processo acumulativo e suas implicações. Esse intervencionismo, em lugar de gerar rigidez, pode conduzir a novos caminhos para a vitalidade do "livre empreendimento" (de um tipo novo, que não é o clássico, certamente) [...]
>
> Na verdade, é difícil acreditar que as economias subdesenvolvidas possam romper o círculo vicioso da estagnação nos baixos níveis de pobreza em que vivem, se não contarem com os instrumentos da intervenção estatal (ANDRADE, 1971, p. 151 e 153).

Podemos concluir que nos novos objetivos que estavam sendo traçados e enquadrados na doutrina da ESG não se aceitariam contestações. Mais do que isso, o governo se esforçaria

para mostrar ao capital que teria total controle da região e repeliria com toda força possível qualquer movimento que ousasse enfrentar seu poder e autoridade. Procurava-se dar total garantia ao capital que se interessasse a migrar para a região. Isso foi uma das razões centrais da grande movimentação militar usada para combater a Guerrilha do Araguaia. Não podemos esquecer que o combate à guerrilha acontece quando as reservas de Carajás haviam sido recém descobertas. A guerrilha escolhera justamente aquela área para se instalar em 1967. A escolha foi para ela uma triste coincidência.

O governo Médici respondeu com uma imensa movimentação de tropas que envolveu aproximadamente 10.000 homens para aniquilar em diversas campanhas[196] algumas poucas dezenas de guerrilheiros. Fazia-se necessário, segundo Nascimento (1999 e 2005), limpar a área de "inimigos internos" e de quem questionasse o projeto "Brasil Grande Potência". Para tal, era preciso desenvolver estratégias que criassem um "vazio de poder" na região, minando as resistências dos atores políticos locais (igreja, grupos políticos locais ou lá presentes e camponeses). O Programa de Integração Nacional (PIN), segundo o autor, responderia, entre outros, a este objetivo. Deste modo, o aniquilamento significava "limpar" a área daqueles que pudessem, por um lado, "ameaçar o projeto político-militar para o país, e, de outro lado, impedir a tarefa de levar o 'progresso civilizatório' para a Amazônia. Este último era parte essencial do projeto Brasil Grande Potência do regime militar então vigente" (NASCIMENTO, 1999, p. 161).[197]

O combate ao foco da guerrilha do Araguaia foi uma das justificativas adotada pela ditadura para ocupar militarmente a região, evacuando a população. Respondia assim a interesses latifundiários e do grande setor minerador. Durante vários anos esta porção da Amazônia ficou sobre o controle de dois batalhões de infantaria sediados em Imperatriz e Marabá - este último com 1.500 homens em base permanente e com pesado equipamento militar. Assim, como já afirmamos, o foco guerrilheiro foi usado pelo governo militar para controlar política, militar e socialmente a região e sua população.

A integração da Amazônia à economia e à sociedade nacionais delineia-se a partir dos anos 1950 e é aprofundada nas décadas de 1960 e 1970. Segundo Loureiro (2004), ela deveria principalmente: 1) abrir novos mercados para os produtos industrializados do Centro-Sul do país; 2) empregar os excedentes populacionais do Nordeste e alguns do Sul do país; 3) aproveitar o potencial mineral, madeireiro e pesqueiro objetivando a exportação e contribuindo para equilibrar o balanço de pagamentos e o endividamento estatal; 4) abrir novas terras para o capital externo e do Sul do país; 5) procurar terras para captar rendas (incentivos fiscais e empréstimos bancários) ou usá-las para a especulação; 6) defesa da "segurança nacional" contra estrangeiros, mas também contra possíveis movimentos populares como as Ligas Camponesas. "Assim, a ocupação da Amazônia sempre teve 2 vetores: o econômico – aliança e apoio ao capital e o geo-político – defesa da fronteira e ocupação do 'vazio demográfico', pelo deslocamento de migrantes de outros pontos do país" (LOUREIRO, 2004, p. 67-68).

Destinou-se, então, à Amazônia, a tarefa de integrar-se ao mercado nacional como consumidora de produtos industriais e fornecedora de matérias-primas. Evidentemente isto

[196] As primeiras redundaram em fracasso militar. Os números de soldados divergem dependendo da fonte, variando ente sete e dez mil homens.

[197] Sobre a Guerrilha do Araguaia veja também o livro de Studart (2006), editor da revista Isto É, escrito a partir de relatos dos militares envolvidos no conflito. Studart afirma que na última investida contra a guerrilha Médici ordenou o extermínio dos guerrilheiros. Outro trabalho é o de MORAIS e SILVA (2005) escrito a partir de depoimentos dos sobreviventes e de documentos militares dos arquivos secretos sobre a guerrilha – até então se acreditava que estes tivessem sido todos queimados.

não ocorreu sem contradições, o que ficou evidente na elaboração de políticas de substituição regional de importações. Entre outros motivos, a busca da consolidação da acumulação do capital industrial no centro mais industrializado do país levou o Estado brasileiro a implantar no Norte e Nordeste um esquema de incentivos fiscais que efetivasse a integração nacional. A entrada do capital na região, numa relação capital internacional, nacional e Estado autoritário, com a aceitação da burguesia local, se dá mediante a busca de sua valorização. Substitui relações preexistentes, desapossando grande parte da população local, gerando com isso conflitos que ainda hoje se mantêm.

É neste cenário que em 1966, já em pleno regime militar, é lançada a "Operação Amazônia"[198] como o grande programa de desenvolvimento regional, com créditos ao setor privado de até 75% dos recursos à implantação dos projetos. Esta foi uma reivindicação também dos empresários e políticos regionais já presente desde a decadência da borracha. Agora eles passariam a reclamar para si parte dos dividendos decorrentes do novo papel destinado à Amazônia, alimentando expectativas regionais quanto a isso, o que pode ser constatado através das notícias eufóricas dos jornais locais da época.

2.3. Fundação e Instalação da Sudam

Em 1963 a Lei nº 4.216 estendeu para a Amazônia os incentivos fiscais que já existiam para o Nordeste, mas diferente desta no caso amazônico eles eram limitados 50% do imposto de renda e a capitais 100% nacionais. Em 1965, já durante a ditadura militar, a Emenda Constitucional nº 18 estendeu os incentivos à agropecuária e também a empresas de origem estrangeira[199]. A Lei nº 5.174 de outubro de 1966 alterou e estendeu ainda mais política de incentivos fiscais, agora incorporando fortemente a agropecuária. As empresas privadas poderiam obter isenção de até 100% do imposto de renda (IR) devido até 1982. Também estariam isentas do imposto de exportação de produtos regionais e dos impostos de importação de máquinas e equipamentos. Além disso, as empresas tinham a sua disposição créditos do imposto de renda de até 75% do valor dos títulos do Basa que elas adquirissem e 50% do total débito de impostos desde que o projeto fosse aprovado pela Sudam (BRASIL, 2007b).

Anteriormente, o governo já havia promulgado a Lei 5.122, de 28 de setembro de 1966, onde transformava o antigo Banco de Crédito da Amazônia S.A. em Banco da Amazônia S. A. (Basa), que passou a ter suas atribuições ampliadas no tocante ao desenvolvimento regional. Este banco passou a ser o agente financeiro da nova superintendência, a Sudam, criada pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, que, para além da fundação da nova instituição, modificou objetivos e instrumentos do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Outra lei deste período, mas que teve pouca notoriedade, foi a Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967, que estabeleceu e regulou a execução da nova política da borracha para a Amazônia (SUDAM, s/d, BRASIL, 2007c).

Em 28 de fevereiro de 1967 Castelo Branco assinou o Decreto-lei nº 288 (BRASIL, 2007d) regulamentando a Zona Franca de Manaus e criando a sua superintendência, a Suframa. A Zona Franca de Manaus (ZFM) havia sido criada 10 anos antes pela Lei nº 3.173,

---

[198] Também fora lançada a "Operação Nordeste". No caso amazônico a expressão demonstra bem o processo crescente em que se encontrava a região e que se acentuaria ainda mais: a militarização do planejamento do desenvolvimento regional.

[199] Isto já foi visto no capítulo anterior. No mais: "a Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965, ampliou esses estímulos, quer do lado do contribuinte, que pode ser agora qualquer pessoa jurídica nacional ou estrangeira que opere no País, quer do lado do projeto, que também pode ser agrícola ou pecuário. A nova lei de incentivos fiscais [Lei nº 5.174], que já referimos, estende ainda mais esses favores, inclusive ao que chama, com generosidade de definição, os 'serviços básicos da Amazônia'" (MENDES, 1967, p. 13).

de 06 de junho de 1957, assinada por JK, mas até então, na prática, não havia sido efetivada. Inúmeras eram as reclamações, já desde a Spvea, de que os benefícios das políticas federais se concentravam na Amazônia Oriental e no Pará em particular. Diante disso, o governo militar, para além de área de livre comércio, resolveu destinar política de incentivos fiscais (isenção de IPI, IR, ICM, imposto de importação, por exemplo) e outros instrumentos para atrair empreendimentos industriais e agropecuários para o "centro geográfico da Amazônia" (no caso Manaus), logo depois estendido para toda a porção oriental da região. O Decreto-lei nº 291 (BRASIL, 2007e), também editado no dia 28 de fevereiro de 1967 estabeleceu incentivos especiais para o desenvolvimento da Amazônia ocidental, faixa de fronteiras. A Suframa também receberia favores fiscais e recursos que estavam na órbita da Sudam, apesar de não se subordinar diretamente a esta, ainda que se vinculasse ao Ministério do Interior. O argumento, particularmente quanto à ZFM, era de que a concentração de recursos nela possibilitaria a irradiação não apenas da ocupação da região como dos benefícios da expansão econômica. Não foi isso o que se viu.

Além de elementos ligados aos interesses da industrialização processada no Sudeste brasileiro, o estabelecimento efetivo da ZFM deve ser visto, segundo Lira (1992), nos marcos das mudanças que ocorriam no capital a nível internacional. A decisão do governo militar foi tomada num momento de abertura da economia nacional ao capital transnacional. Procurava-se atrair para o país uma parte deste capital que se deslocava das economias centrais para economias periféricas buscando se aproveitar das vantagens existentes e/ou oferecidas. O estabelecimento de uma área de livre comércio de importação e exportação no coração da porção ocidental da Amazônia ocorreu em paralelo ao estabelecimento de outras zonas francas em outros países da periferia mundial – em 1975 elas já somavam 118 localizadas em 36 países terceiro-mundistas. Mattos (1980) afirma que em 1965 o governo peruano do Presidente Belaunde Terry aprovou no Congresso daquele país a Lei da Selva Peruana, criando um sistema de incentivos fiscais especiais e outras facilidades objetivando estimular a exportação, importação e industrialização dos seus departamentos (estados) amazônicos.

Afora estes elementos devemos lembrar ainda que os primeiros anos da década de 1960 eram marcados por instabilidade política em diversos países latinoamericanos, com a ascensão de movimentos de esquerda inspirados ou não na Revolução Cubana de 1959. Diante disso, podemos supor que as políticas que foram adotadas a partir de 1966 no Brasil eram, em alguma medida, influenciadas por estes elementos. Coloca-se a necessidade, com a "ocupação econômica" via atração do grande capital privado, de responder às "ameaças" externas e seus possíveis aliados internos.

Do ponto de vista da industrialização os empreendimentos da ZFM se voltavam para o mercado extra-regional (para outras regiões brasileiras ou outros países) e, também recorriam a este mercado para comprar o grosso do que necessitavam para sua produção (máquinas, matérias-primas, etc.), conformando um "estranho" cenário onde se compra de fora para vender para fora, minimizando os recursos regionais e o próprio mercado local – evidentemente que de pouco interesse para as empresas que se instalavam já que a renda regional era bastante diminuta em relação aos produtos eletro-eletrônicos que se viria a produzir.

Foram justamente as grandes empresas brasileiras e multinacionais que se beneficiaram dos estímulos estatais na área da ZFM[200] marginalizando a indústria tradicional do Amazonas, implicando em mudanças quantitativas e qualitativas na estrutura industrial deste estado, descaracterizando sua produção. Ademais, pelos dados apresentados por Lira,

[200] Para Lira (1992) os incentivos fiscais representavam uma redução de custos da ordem de 30% para a indústria eletrônica.

pode-se perceber que ocorre na Amazônia ocidental o que se criticava na Sudam: a concentração de recursos, desta vez na região de Manaus.

A estrutura da Sudam, segundo Carvalho (1987), foi a mesma da Sudene e a adaptação da estrutura da superintendência nordestina para a Amazônia foi tomada sem levar em conta as diferenças básicas existentes entre estas regiões e "as próprias insuficiências político-administrativas exibidas pelo órgão nordestino" (CAVALHO, 1987, p. 78).

A ocupação da Amazônia passou a ter enorme prioridade com o golpe militar de 1964, pois a doutrina de segurança nacional, como visto em Alves (2005), Borges (2003) e Rezende (2001), apresentava como objetivos aos governos da ditadura a implantação do projeto de modernização nacional, "acelerando uma radical reestruturação do país, incluindo a redistribuição territorial de investimento de mão-de-obra, sob forte controle social" (BECKER, 2001, p. 12).

Junto ao anúncio da Operação Amazônia ocorrem duas grandes reuniões e uma viagem de barco entre Manaus e Belém (a 1ª Reunião de Investidores da Amazônia, 1ª RIDA) com empresários nacionais e regionais e representantes dos governos federal, estaduais e instituições estatais, além do próprio presidente Castelo Branco. Para Loureiro (2004) a Lei nº 5.174 foi o centro das discussões ocorridas dentro do navio. Isso não era sem sentido, o que ficou demonstrado nos desdobramentos da Lei e da Operação Amazônia:

> Além dos incentivos legalmente concedidos, o governo favoreceu extraordinariamente a acumulação do capital, ao aceitar a supervalorização nominal dos recursos próprios das empresas como contrapartida aos incentivos fiscais, de modo que, na prática, o Estado transferiu para o capital privado enormes parcelas de recursos públicos e criou um forte estímulo pela procura de terras (que eram oferecidas, com valor superestimado, como parte do capital das empresas) (LOUREIRO, 2004, p. 75).

Com a colaboração do Estado a terra, paulatinamente, vai assumindo mais claramente a função de mercadoria (veremos isso no capítulo 5).

Castelo Branco discursara no dia 3 de dezembro no Teatro Amazonas, em Manaus, quando da abertura da 1ª RIDA. No discurso não apenas deu um caráter épico ao empreendimento que se propunha como apontou o caminho do mesmo: a ocupação da região por pessoas de outras regiões. Para o Presidente a 1ª RIDA era histórica e demonstrava que os "homens da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Sul, dão-se as mãos para uma empresa que repetirá, no Brasil, a façanha pioneira da conquista do Centro-Oeste dos Estados Unidos, nas primeiras décadas do século passado" (CASTELO BRANCO, 1968a, p. 40). Ainda neste discurso ao criticar os "falsos nacionalistas" Castelo reforça a política proposta, tomando a ocupação da Amazônia como um interesse do país. Assim, seria do interesse maior da nação:

> conduzir as correntes migratórias internas, tanto a que historicamente promana do Nordeste, quanto a que tem origem no Centro-Sul, num sentido que assegura, a um só tempo, a ocupação humana da região, conquista gradual, progressiva e planificada de seus espaços vazios. Pois daí advirá a expansão e a interligação de suas ilhas econômicas internas, a vivificação das faixas de fronteiras e a definitiva ligação da região com o resto do país (CASTELO BRANCO, 1968a, p. 43).

O ministro João Gonçalves de Souza do MECOR, ao se pronunciar na abertura dos trabalhos da 1ª RIDA, dentro do navio Rosa da Fonseca, levantou três problemas que a nova política deveria abordar. O primeiro seria a ocupação da Amazônia, "uma guerra estrategicamente conduzida"; o segundo mesmo observando que parecia ser "poesia", era a constituição de uma economia "auto-sustentável" na região; e o terceiro da integração

nacional, buscando a "incorporação econômica" da região, "tendo em vista a conveniência, a segurança nacional e a unidade completa de nosso país" (SOUZA, 1968, p. 80).

Em 1967, segundo Ponte (2003), o então governador-interventor paraense, tenente-coronel Alacid Nunes, organizou uma comitiva (1ª Missão Econômica do Estado do Pará), coordenada pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (Idesp) [201], objetivando percorrer outras cidades e estados para divulgar as riquezas naturais da Amazônia e atrair investidores.

> A 1ª missão econômica do estado do Pará foi organizada com o objetivo de evidenciar aos empresários brasileiros, radicados em outros Estados do Centro Sul, as oportunidades de investimentos existentes em território paraense e, simultaneamente, atraí-los para a efetivação de inversões financeiras da área, aproveitando os benefícios estipulados pela Lei Federal nº 5.174 (PARÁ apud PONTE, 2003, p. 57).

Assim, os diversos governos, e não apenas o paraense, procuravam fazer valer os pressupostos e instrumentos da Operação Amazônia. Para isso, apresentavam a região como mercadoria, como recursos a serem apropriados pelos empresários do Sul e Sudeste da forma mais fácil possível:

> Na Amazônia nossas terras são férteis e tudo nelas é abundante; leis federais, estaduais e municipais oferecem ao homem de empresa brasileira condições para participar do programa de aceleração do desenvolvimento da Região Amazônica; a Sudam e o Basa estão a sua disposição para ajudá-lo a investir num dos muitos projetos em implantação: são empreendimentos industriais, agrícolas e pecuários disseminados na imensa extensão territorial que é a Amazônia Brasileira.
> Venha, pois, participar do desbravamento econômico da planície verde, através da Operação Amazônia. Seja mais brasileiro conhecendo melhor a Amazônia e ajudando a integrá-la definitivamente ao patrimônio ativo nacional (PARÁ apud PONTE, 2003, p. 58).

Além de assumir a região como um vazio demográfico e como recursos naturais a serem transformados em mercadoria, os governadores empenharam-se em convencer os empresários de que seu estado ou território federal seria o melhor espaço para investimento. Na 1ª RIDA o então governador do Maranhão, José Sarney, afirmou que os problemas amazônicos teriam que ser vistos como nacionais e ser resolvidos através de políticas nacionais. "A Amazônia deserta, abandonada, é um gesto de soberania apenas na Constituição. Suas riquezas são uma atração constante aos apetites externos. Não é possível admitir-se o que se convencionou chamar de 'A Ocupação da Amazônia' sem partir do princípio de que é pelo Maranhão que se processará o esquema de desenvolvimento da Região, pois o Maranhão é o elo histórico e o trânsito tradicional dos fluxos que demandam a Amazônia [...]. O Maranhão oferece ao Investidor a infra-estrutura melhor dimensionada na Região" (SARNEY, 1968, p. 33).

Deste modo, ainda segundo Ponte (2003), os pronunciamentos oficiais no desenvolvimento da Operação Amazônia produziram um fetichismo, transformando as relações sociais em "relações entre coisas, mercadorias, madeira, ferro, bauxita, gado, etc. Fato que tira da cena política o espaço que deveria ser ocupado pela população local e a transforma em o outro pelos de sempre" (PONTE, 2003, p. 73).

A Operação Amazônia é uma expressão do projeto desenvolvimentista-autoritário. Com a caracterização da região como subdesenvolvida, problemática, como uma ameaça à

[201] A comitiva contava com apoio do Centro das Indústrias do Pará, Confederação da Indústria e Agricultura e federações estaduais e com a presença de sete técnicos do Idesp e 14 empresários.

integridade nacional, o governo ditatorial assume para si a condução da "integração" da mesma à "nação" brasileira. Retirando da cena política os movimentos sociais, a ditadura chamou para si, de forma exclusiva (mas associada ao capital), "as decisões econômicas, políticas e sociais, cuja determinação desses espaços passa a ser de exclusividade do Estado, articulando as ações que se articulam ao modelo de desenvolvimento pré-determinado pelos interesses hegemônicos do capitalismo central" (PONTE, 2003, p. 99).

O anúncio da Operação foi feito no Território Federal do Amapá em setembro de 1966. Neste discurso Castelo Branco assim justificou a criação da Sudam:

> circunstâncias que, somadas aos múltiplos fatores negativos que corroem moral e materialmente a SPVEA, redundou na desmoralização do importante órgão, agora saneado e em condições de oferecer as bases para a nova autarquia que o governo cogita instalar em breve, e que acredito com a capacidade para fomentar a boa aplicação de recursos internos e externos em favor do desenvolvimento da imensa região (CASTELO BRANCO, 1968b, p. 17).

Ao final da 1ª RIDA apresentou-se um documento assinado por todos os governadores da Amazônia Legal,[202] pelo ministro do Mecor, pelo presidente da Confederação Nacional da Agricultura, e pelo vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria. Nele se lê:

> Governo e homens de empresa do Brasil, reunidos na Amazônia sob a inspiração de Deus e norteados pelo firme propósito de preservar a unidade nacional [...], conscientes da necessidade de promover o crescimento econômico acelerado da Região [...].
> CONSIDERANDO:
> [...] que na hora presente, a ocupação e o racional aproveitamento desse espaço vazio, pelo Brasil, é um imperativo da própria segurança nacional; [...]
> DECLARAM:
> 1. sua adesão às recomendações emanadas da I Reunião de Incentivo ao Desenvolvimento da Amazônia;
> 2. sua determinação em conjugar esforços, recursos e atividades de trabalho no sentido de promover a completa integração sócio-econômica da Amazônia ao Brasil;
> 3. sua convicção de que a 'Operação Amazônia' ora iniciada prosseguirá no tempo e com os meios necessários até atingir a completa consecução dos objetivos que as inspiram;
> 4. seu compromisso em mobilizar todas as forças vivas da Nação visando atrair para a Amazônia empreendimentos de qualquer natureza indispensável à sua valorização;
> 5. sua aceitação, enfim ao desafio lançado e a resposta de sua presença para que a Amazônia contribua, através de sua perfeita e adequada incorporação à sociedade brasileira sob a sua soberania inalienável, para a solução dos grandes problemas da humanidade (OLIVEIRA, A., 1988, p. 34-36).

É no cenário que apresentamos, e apoiado nos elementos expostos no capítulo anterior, que devemos compreender a extinção da Spvea e a criação da Sudam. Assim, não nos satisfazem as justificativas do tipo: "a mudança institucional de Spvea em Sudam objetivou consolidar o processo de desenvolvimento regional com a melhoria do funcionamento do órgão pela absorção das experiências acumuladas anteriormente" (PANDOLFO, 1994, p. 55). Não podemos ficar na aparência da questão é preciso ir mais

[202] No caso do Maranhão foi assinado por Djalma Brito, representante do governador Sarney. O mesmo aconteceu com o presidente da Confederação Nacional da Indústria, que foi representado por seu vice.

além. Por outro lado, é preciso reconhecer que, de fato, a estrutura técnico-burocrática da Spvea não comportava os objetivos que estavam sendo colocados em 1964: "ocupar" e desenvolver a região e que, cada vez mais, ganhariam novos contornos no decorrer dos anos seguintes.

2.4. A Legislação

Retornemos às leis que criaram o Basa, a Spvea e estenderam os incentivos fiscais para analisarmos seus detalhes e algumas modificações ocorridas.[203] A Lei nº 5.122/66 que criou o Basa, foi regulamentada pelo Decreto 60.079, de 16 de janeiro de 1967 (SUDAM s/d). O banco recebia diversas atribuições, entre elas destacamos: a execução da política federal na Amazônia quanto ao crédito para o desenvolvimento; ser agente financeiro da Sudam; executar com exclusividade os serviços bancários da nova superintendência; e, independentemente da homologação da Sudam, conceder financiamento do Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (Fidam) ou liberar recursos decorrentes dos depósitos das deduções do imposto de renda, desde que o valor do financiamento do projeto fosse inferior a seis mil vezes o maior salário-mínimo em vigor no Brasil.

A Lei nº 5.173 de 27 de outubro de 1966 (BRASIL, 2007f) redefiniu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extinguiu a Spvea e fundou a Sudam. Seu primeiro capítulo trata do Plano. O artigo 3º afirma que o objetivo do plano seria promover o desenvolvimento auto-sustentado da região, harmonicamente e integrado à economia nacional. O artigo 4º define a sua orientação básica:

> a) realização de programas de pesquisa e levantamento do potencial econômico da Região, como base para ação planejada à longo prazo;
> b) definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejados, com fixação de pólos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas;
> c) concentração de recursos em áreas selecionadas em função de seu potencial e populações existentes;
> d) formação de grupos populacionais estáveis, tendente a um processo de auto-sustentação;
> e) adoção de política imigratória para a Região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados;
> f) fixação de populações regionais, especialmente no que concerne às zonas de fronteiras;
> g) ordenamento da exploração das diversas espécies e essências nobres nativas da região, inclusive através da silvicultura e aumento da produtividade da economia extrativa sempre que esta não possa ser substituída por atividade mais rentável;
> h) incentivo e amparo à agricultura, à pecuária e à piscicultura como base de sustentação das populações regionais;
> i) ampliação das oportunidades de formação e treinamento de mão-de-obra e pessoal necessárias às exigências de desenvolvimento da região;
> j) aplicação conjunta de recursos federais constantes de programas de administração centralizada e descentralizada, ao lado de contribuições do setor privado e de fontes externas;

[203] Algumas destas leis foram reunidas pela Sudam em um material xerografado que estamos chamando de Legislação relativa à Sudam e aos incentivos fiscais – Sudam (s/d). Como não é uma publicação formal, não existem data e outras exigências referenciais. Estas leis podem ser consultadas também no site da Presidência da República: www.presidencia.gov.br/legislação.

> l) adoção de intensiva política de estímulos fiscais, creditícios e outros, com o objetivo de:
>
> I – assegurar a elevação da taxa de reinversão na região dos recursos nela gerados;
>
> II – atrair investimentos nacionais e estrangeiros para o desenvolvimento da Região
>
> m) revisão e adaptação continua da ação federal na Região;
>
> n) concentração da ação governamental nas tarefas de planejamento, pesquisa de recursos naturais, implantação e expansão da infra-estrutura econômica e social, reservando para a iniciativa privada as atividades industriais, agrícolas, pecuárias, comerciais e de serviços básicos rentáveis (BRASIL, 2007f, p. 1-2)

Partindo formalmente da defesa e integridade do território nacional os objetivos do plano buscavam fixar assentamentos populacionais estáveis nas fronteiras (para o qual recorriam à migração) e selecionar espaços econômicos propícios ao desenvolvimento (pólos de crescimento), ou seja, tentava-se dar sentido econômico à ocupação, não é à toa que o primeiro objetivo citado é o estudo do potencial econômico da região. Para isso o governo propunha concentrar recursos e população e apoiar atividades regionais (à exceção do extrativismo) e o abastecimento local – o que poderia abrir espaços para se pensar num certo tipo de substituição de importações e auto-suficiência local. Foi o que fez, acreditamos, um setor da tecnocracia regional. Para atrair capital nacional e estrangeiro o governo acenava com vultuosos estímulos fiscais e creditícios (veja esta lei e a Lei 5.174). Aqui fica claro a divisão de papéis proposta pelo governo e prontamente aceita pelo capital privado: o Estado garantia as condições básicas necessárias à produção privada e o capital privado concentrava-se na busca de lucros (com os menores custos e riscos possíveis). Isso ficou demonstrado nas palavras do primeiro superintendente da Sudam: “Concentremos a ação governamental nas tarefas de planejamento, pesquisa de recursos naturais, implantação e expansão de infraestrutra econômica e social, reservando à iniciativa privada as atividades industriais, agrícolas e de serviços rentáveis” (CAVALCANTI, 1967, p. 74)

Assim, deviam-se disponibilizar incentivos ao capital para atraí-lo à região e, junto a isso, a integração regional à economia nacional se daria via rodovias. Na conferência de 1968 o ministro do interior afirmara que a ocupação da Amazônia não dependia exclusivamente de seus cursos d'água, de modo que se exigia “uma nova compreensão no sentido de que seja executada uma política rodoviária de integração nacional e regional de significado econômico” (LIMA, 1971, p. 29). Para João Walter de Andrade a experiência acumulada com a construção da Belém-Brasília estimulava o “Governo Federal a acelerar o processo de desenvolvimento regional, através da abertura de estradas para a ocupação dos imensos espaços vazios e dinamização dos pólos de desenvolvimento já existentes” (ANDRADE, 1971, p. 159).

Deste modo, podem-se observar mudanças importantes quanto ao papel do Estado no desenvolvimento desejado para a Amazônia, cabendo a ele garantir as condições necessárias para a acumulação privada de capital: “em 1966 vemos que o Estado pretende, fundamentalmente, preparar o terreno para o estabelecimento do capital privado, restringindo-se aos investimentos de infra-estrutura, pesquisa e planejamento, que requerem um montante de capital bem maior e com retorno a prazos mais longos” (CARDOSO e MULLER, 1977, p. 114).

O Plano da Valorização seria plurianual e deveria ser aprovado por decreto do Poder Executivo (artigo 5º), o que já era uma indicação da centralização no Executivo federal que seria tomada nos anos seguintes, particularmente na década de 1970 e também na de 1980. Os

agentes de elaboração e execução do Plano seriam Sudam, Basa, órgãos da administração centralizada e descentraliza do governo federal.

O artigo 9º criou a Sudam e definiu que seu objetivo principal seria planejar, promover a execução e controlar a ação do governo federal na região. O artigo 10 especificou as atribuições da nova instituição:

> a) elaborar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia 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;
> b) revisar, uma vez por ano, o Plano mencionado no item anterior e avaliar os resultados da sua execução;
> c) coordenar as atividades dos órgãos e entidades federais e supervisionar a elaboração dos seus programas anuais de trabalho;
> d) coordenar a execução dos programas e projetos de interesse para o desenvolvimento econômico da Amazônia a cargo de outros órgãos ou entidades federais;
> e) prestar assistência técnica a entidades públicas na elaboração ou execução de programas ou projetos considerados prioritários para o desenvolvimento regional, a critério da SUDAM;
> f) coordenar programas de assistência técnica nacional, estrangeira, ou internacional, a órgãos e entidades federais;
> g) fiscalizar a elaboração e execução dos programas e projetos integrantes do Plano de Valorização Econômica da Amazônia ou de interesse para o desenvolvimento econômico da região a cargo de outros órgãos ou entidades federais;
> h) fiscalizar o emprego dos recursos financeiros destinados ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia, inclusive mediante o confronto de obras e serviços realizados com os documentos comprobatórios das respectivas despesas;
> i) julgar da prioridade dos projetos ou empreendimentos privados, de interesse para o desenvolvimento econômico da Região visando à concessão de benefícios fiscais ou de colaboração financeira, na forma da legislação vigente;
> j) sugerir, relativamente à Amazônia, as providências necessárias à criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos ou entidades, tendo em vista a sua capacidade ou eficiência e a sua adequação às respectivas finalidades;
> l) promover e divulgar pesquisas, estudos e análises visando o reconhecimento sistemático das potencialidades regionais;
> m) praticar todos os demais atos necessários às suas funções de órgão de planejamento, promoção e coordenação do desenvolvimento econômico da Amazônia, respeitada a legislação em vigor;
> Parágrafo único. Para aprovação pela SUDAM terão preferência os projetos de industrialização de matéria-prima regional. (BRASIL, 2007f, p. 2-3).

Das atribuições da Sudam chamamos atenção para o fato de que formalmente a lei estabelece uma instituição forte com poder de centralização que se sobrepõe aos demais órgãos governamentais presentes na região. Cabia a ela coordenar, supervisionar e fiscalizar os demais órgãos e seus programas de trabalho.[204] Na formalidade da lei seu poder chegava ao ponto sugerir providências à elaboração, mudanças ou mesmo extinção de órgãos ou entidades (alínea "a" do artigo 9º). As entidades que recebessem recursos da Sudam ficavam

[204] O parágrafo 1º do artigo 29 afirmava que "para a consecução do objetivo definido neste artigo, deverá a SUDAM manifestar-se sobre os programas e orçamentos de cada um dos organismos que atuam na Amazônia, bem como aferir suas possibilidades e necessidades e analisar os resultados da execução dos seus programas" (BRASIL, 2007f, p. 6).

sujeitas a serem por esta Superintendência fiscalizadas quanto à sua gestão financeira (artigo 30, parágrafo 4º).

Neste sentido a nova instituição amazônica seria "o" grande órgão de desenvolvimento regional. Isso abria uma brecha para a elaboração de um projeto de desenvolvimento regional a partir de reclames regionais, é o que se pode deduzir do parágrafo único ao afirmar que os projetos de industrialização de matérias-primas regionais teriam prioridade.[205] Contudo, nem a Sudam conseguiu efetivar um projeto regional como se poderia pensar que fosse o desejo da burguesia regional, nem tampouco concentrou tantos poderes quanto se pode acreditar que teria a partir desta lei. A alínea "j" do artigo 9º (dando prerrogativa de se criar e sugerir a extinção de órgãos), particularmente, se manteve nas mudanças posteriores que a lei sofreu, mas constituiu-se, na prática, de pouca validade efetiva.

A Sudam seria dirigida por um superintendente e contava com uma estrutura (artigo 11) composta pelo Conselho de Desenvolvimento da Amazônia (Codam), Conselho Técnico e unidades administrativas. O Codam (artigo 14º) deveria opinar sobre o Plano de Valorização Econômica e encaminhá-lo à aprovação de autoridade competente; acompanhar sua execução; apreciar o orçamento da Superintendência e recomendar medidas que acelerassem o desenvolvimento da região. Quando esta lei foi regulamentada, através do Decreto 60.079, de 16 de janeiro de 1967 (SUDAM, s/d), foi incluída uma alínea em que lhe autorizava a traçar normas que assegurassem a coordenação dos programas dos organismos federais na Amazônia, reforçando formalmente o papel da Sudam.

Em relação ao órgão de planejamento e decisão da Spvea, a Comissão de Planejamento, o Codam tinha sua composição bastante ampliada, a saber: superintendente da Sudam, um representante do Estado-Maior das Forças Armadas, um de cada ministério civil da República, um de cada estado e território federal que compunham a Amazônia, um do BNDE, um do Basa, um de cada universidade federal da região e, finalmente, três representantes dos empregadores e outros três dos empregados dos setores rural, comercial e industrial (indicados pelas federações e instituições estaduais e territoriais correspondentes).

O Conselho Técnico era composto pelo superintendente da Sudam, por seu secretário-executivo, pelo presidente do Basa e mais quatro membros de "notório" conhecimento técnico nomeados pelo Presidente da República a partir de indicação do superintendente da Sudam. Aqui se percebe o controle direto do governo federal através da tecnoburocracia regionalizada[206]. Entre as competências deste conselho encontravam-se: sugestão e apreciação de normas básicas à elaboração dos planos plurianuais; aprovação de normas e critérios gerais à análise de projetos e aplicação da legislação referente aos incentivos fiscais; aprovação de projetos de interesse ao desenvolvimento regional pleiteantes de incentivos fiscais e colaboração financeira (artigos 16 e 17). As competências deste conselho foram bastante ampliadas quando o governo regulamentou a lei que o criou, Lei nº 5.173, através do Decreto 60.079/67 já citado (SUDAM, s/d). Na primeira versão havia 12 alíneas e na regulamentação elas saltaram para 31, das quais, destacamos a XXVI que lhe permitia deliberar sobre o cancelamento dos incentivos fiscais às empresas que achasse cabível e a XIV que atribuía ao conselho a prerrogativa de "manifestar-se sobre os programas e orçamentos de cada um dos organismos que atuam na Amazônia, bem como aferir suas possibilidades e necessidades, e analisar os resultados da execução dos seus programas, com base nos pareceres técnicos dos órgãos competentes" (SUDAM, s/d, p. 36).

---

[205] Evidentemente, podemos também ler esta questão como um reforço ao papel de integrar a região à economia nacional como fornecedora de matérias-primas que, de fato, estava colocado no horizonte, mas não podemos negar que a burguesia regional via nisto (e desejava) a possibilidade de ganhos, reforçando seus empreendimentos.

[206] Falamos regionalizada pelo fato de que não necessariamente ela devesse ser originária da região amazônica.

Os recursos da Sudam (artigo 20) deveriam ser depositados no Basa (artigos 22 e 27) e eram compostos da seguinte forma:

> I – quantia não inferior a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, dos recursos a que se refere o artigo 199 da Constituição Federal;
> II – 3% da renda tributária dos Estados, Territórios e Municípios da Amazônia, previstos no parágrafo único do art. 199 da Constituição Federal;
> III – as dotações orçamentárias ou créditos adicionais que lhe sejam atribuídos;
> IV – o produto de operações de crédito;
> V – o produto de juros de depósitos bancários, de multas e de emolumentos, devidos à SUDAM;
> VI – a parcela que couber, do resultado líquido das empresas de que participe;
> VII – os auxílios, subvenções, contribuições e doações de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;
> VIII – as rendas provenientes de serviços prestados;
> IX – a sua renda patrimonial (BRASIL, 2007f, p. 5)

A Superintendência poderia ainda recorrer a empréstimos no Brasil ou no exterior (neste caso com autorização do Presidente da República) para garantir a efetivação de programas e projetos componente do Plano de Valorização.

Ademais, a lei criava o Fidam, substituindo o antigo Fundo de Valorização Econômica da Amazônia. O novo fundo era constituído por:

> a) quantia não inferior a 1% (um por cento) da Renda Tributária da União dos recursos a que se refere o artigo 199 da Constituição Federal;
> b) o produto da colocação das "Obrigações da Amazônia", emitidas pelo Banco da Amazônia S. A;
> c) da receita líquida resultante de operações efetuadas com seus recursos;
> d) de dotações específicas, doações, subvenções, repasses e outros;
> e) dos depósitos deduzidos do Imposto de Renda, não aplicados em projetos específicos, no prazo e pela forma estabelecidos na legislação de Incentivos Fiscais a favor da Amazônia;
> f) dos recursos atuais do Fundo de Fomento à Produção, criado pelo artigo 7º da Lei número 1.184, de 30 de agosto de 1950, modificado pelo artigo número 37, da Lei número 4.829, de 5 de novembro de 1965 (BRASIL, 2007f, p. 7).

Quando esta lei foi regulamentada (Decreto 60.079) os recursos do Fidam passaram a compor formal e oficialmente os recursos da Sudam. Do total de 1% da renda tributária da União que deveria ser destinado ao fundo, pelo menos 60% seriam aplicados em crédito rural (artigo 45, parágrafo 3º), demonstrando já desde aqui aquilo que ficará explícito nos anos 1970: a opção por estimular o setor agropecuário na região. Tanto é assim que nas mudanças que a Lei nº 5.173 sofreu nos anos posteriores este percentual se manteve.

A Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966, como já demonstramos, dispôs sobre a concessão de incentivos fiscais e adicionais à Amazônia. Ela limitava a isenção às pessoas jurídicas e fixava o ano de 1982, inclusive, como exercício limite da isenção. Gozariam deste benefício fiscal os empreendimentos econômicos situados na área da Sudam e por ela considerados de interesse ao desenvolvimento amazônico. Assim, os empreendimentos receberiam isenção:

> I – em 50% (cinqüenta 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 instalassem legalmente até o fim do exercício financeiro de 1971 (mil novecentos e setenta e um);

> 2 – que já instalados à data da publicação da presente Lei, ainda não tivessem 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 operação novas instalações (BRASIL, 2007b, p. 1).

A lei estabelecia ainda que a Sudam sugerisse ao Conselho Monetário Nacional os produtos regionais que teriam isenção do imposto de exportação (artigo 3º). O artigo 4º isentava dos impostos e taxas de importação, quando reconhecido por autoridade competente, as máquinas e equipamentos destinados a empreendimentos declarados pela Sudam como prioritários ao desenvolvimento econômico regional. Para isso estes produtos não poderiam ser obsoletos nem ter produção similar no país que atendesse em tempo necessário, econômica, qualitativa e quantitativamente as necessidades dos empreendimentos amazônicos.

Quanto às deduções tributárias para investimentos, todas as pessoas jurídicas poderiam deduzir de seu imposto de renda e de seus adicionais (a) até 75% do valor das Obrigações da Amazônia que adquirissem junto ao Basa; e (b) até 50% do valor do imposto devido para inversão direta em projetos agrícolas, pecuários, industriais e de serviços básicos que a Sudam tivesse declarado como de interesse ao desenvolvimento regional. Para ter acesso aos montantes desta dedução de 50% do IR a empresa beneficiada deveria entrar com recursos próprios não inferiores a 1/3 dos recursos totais necessários ao estabelecimento do projeto. Neste ponto o que se viu foram as empresas inflacionaram artificialmente, e a Sudam acabou aceitando, os seus recursos próprios para ter acesso a um montante cada vez maior dos recursos dos incentivos fiscais.

Quando esta Lei nº 5.174 foi regulamentada, também pelo Decreto nº 60.079/67, o acesso a este desconto de 50% passou formalmente se orientar por critérios de prioridade. Para tal o projeto deveria cumprir uma ou mais das circunstâncias a seguir:

> I – promoção de maior ocupação de sentido social e econômico da área Amazônica;
> II – intensivo aproveitamento de mão-de-obra local ao nível de programas, sem prejuízo da utilização da tecnologia mais adequada a cada projeto;
> III – aproveitamento de matérias-primas da Região na produção de bens e serviços, tanto destinadas à substituição de importações nacionais ou estrangeiras quanto à exportação para mercados extra-regionais;
> IV – localização do empreendimento nas áreas menos desenvolvidas da Região, assim caracterizadas em Resolução do Conselho Técnico da SUDAM (SUDAM, s/d, p. 54).

Daqui observamos duas preocupações centrais: a ocupação da região e o beneficiamento de matéria-prima como parte de um processo de estímulo à indústria regional. A questão que se colocava já naquele momento era até que ponto e com qual sentido estas preocupações se efetivariam.

2.5. Mudanças na Legislação e na Estrutura Institucional

O Decreto-lei nº 756 (SUDAM, s/d), de 11 de agosto de 1969, estendeu os prazos em relação à isenção do imposto de renda fixados pelo artigo 1º da Lei nº 5.174/66. Até então os empreendimentos que se instalassem até o exercício de 1971 teriam direito ao mesmo, que valeria para gozo da isenção, até 1982. Pelo Decreto-lei nº 756 o prazo foi estendido até 31 de dezembro de 1974 e a isenção valeria por até dez anos a partir do momento em que a Sudam

considerasse que o projeto estaria em fase de funcionamento normal. Esse prazo poderia ser estendido a 15 anos quando o empreendimento absorvesse em seu processo produtivo fundamentalmente matéria-prima regional. A questão que podemos levantar é que isso flexibilizava os prazos, pois em quanto tempo o projeto atingiria esta fase a partir da qual se contariam dez ou quinze anos de isenção? O Decreto-lei nº 1.328, de 20 de maio de 1974 (BRASIL, 2007g), expandiu o prazo já alongado pelo Decreto-Lei nº 756 de 1974 para 1978. Uma nova ampliação do prazo ocorreu através do Decreto-lei nº 1.564, de 29 de julho de 1977 (BRASIL, 2007h), fixando a nova data até o exercício de 1982, inclusive.

Criada em outubro de 1966, a Sudam foi instalada, com sede em Belém do Pará, em 30 de novembro do mesmo ano. Pouco mais de um ano depois da criação da Superintendência, e menos de 11 meses depois de regulamentada a lei que a criara, a legislação foi alterada. A Lei 5.374, de 7 de dezembro de 1967 (SUDAM, s/d), introduziu mudanças e deu nova redação à Lei 5.173/66. Entre estas, excluiu a alínea "a" do artigo 14 que dava ao Codam a prerrogativa de opinar sobre o Plano de Valorização, limitando a capacidade deste conselho de intervir na política global de desenvolvimento amazônico. A Lei 5.374 também modificou a composição dos recursos da Sudam na medida em que deixou de existir formalmente a obrigatoriedade do governo federal destinar quantia não inferior a 2% da renda tributária da União. A nova redação falava de recursos plurianuais, nunca inferiores ao "montante" da participação (consignada no Orçamento da União) da Sudam no Plano de Valorização. Como se vê montante não necessariamente implica que se atingiria o percentual até então especificado e que desde a Spvea (neste caso 3%) era motivo de muitas críticas ao governo federal por não cumpri-lo.

Pandolfo (1994) analisou a criação da nova superintendência como uma perda de poder da mesma em relação à anterior. Diante da transformação da Spvea em Sudam, "esta ficou vinculada a um ministério [...], Mecor, isto é, a Sudam perdeu a força política que gozava a Spvea, que funcionava como um superministério, ligado diretamente à Presidência da República. Criava-se, agora, um degrau entre o poder de decisão do órgão regional e o poder central" (PANDOLFO, 1994, p. 55). Há evidentemente uma superestimação do poder da Spvea nesta análise, mas não podermos descartar totalmente esta lógica de pensamento.

Junto à Lei nº 5.374/67 a Sudam passou a se vincular ao Ministério do Interior. Pereira (1976) conclui que esta mudança levou à perda de autonomia da Sudam e ao conflito entre determinação legal e procedimento prático:

> Dadas as circunstâncias de o MECOR ser um Ministério Extraordinário, exercendo muito mais a coordenação dos órgãos regionais e não o comando sobre eles, a SUDAM, apesar de ter por essa vinculação um certo cerceamento de sua capacidade de atuação por depender de instância superior, gozava de uma relativa liberdade de ação, podendo realizar diretamente contatos com os demais ministérios. Entretanto, ao vincular-se ao MINTER, Ministério dotado de um maior poder de comando, a Sudam perdeu praticamente, a função de decidir sobre os planos e as estratégias de ação que, como autarquias, lhe competiria exercer. Em virtude dessa vinculação, a Superintendência passou a ligar-se com os demais ministérios de forma indireta [...]. O MINTER passou a ditar as normas para a elaboração do planejamento regional, a controlar os resultados das operações técnicas empreendidas, a aprovar, em primeira instância, os planos efetuados e a minimizar, por esses poderes, a autonomia que fora originalmente conferida à SUDAM no âmbito regional. Aqui começamos a perceber uma defasagem entre as determinações legais e os procedimentos práticos (PEREIRA, 1976, p. 132).

O Fidam também passara por mudanças quanto à composição de seus recursos. Quando a Lei nº 5.173/66 foi criada estabelecia que, entre as fontes de seus recursos, estava quantia não inferior a 1% da renda tributária da União. Já na regulamentação da lei, através do Decreto 60.079/67, este item recebeu uma redação que dizia que seus recursos, neste ponto específico, proviriam dos recursos do orçamento da União que lhe fossem destinados. A Lei nº 5.374/67 afirmava que este valor não poderia ser inferior à sua participação no Plano de Valorização Econômica da Amazônia consignados no orçamento da União, porém não definia percentual. No Decreto-lei nº 756/69 manteve-se a redação presente no Decreto nº 60.079/67, qual seja, "as dotações orçamentárias da União que lhe forem especificamente destinadas" (SUDAM, s/d, p. 43 e 83), retirando qualquer referencial de obrigatoriedade de valor por parte do governo federal.

Ainda na lei de 1967 foi suprimido o parágrafo 4º do artigo 30 que colocava à Sudam a possibilidade de fiscalizar a gestão financeira das entidades que tivessem recebido recursos destinados ao Plano de Valorização. Isso, pelo menos aparentemente, era uma contradição com o discurso moralista que havia sido tomado desde o golpe de 1964 e fora uma das argumentações centrais da extinção da Spvea. Essa atribuição voltou a aparecer a partir do Decreto nº 62.235, de 7 de fevereiro de 1968.

A Lei nº 5.374/67, segundo publicação da Sudam (s/d), foi assinada pelo presidente Costa e Silva em atendimento às sugestões do segundo superintendente da instituição, coronel João Walter de Andrade, apoiadas pelo ministro do interior de então, General Afonso de Albuquerque de Lima. Nela o Codam e o Conselho Técnico foram substituídos pelo Conselho Deliberativo (Condel), que assumiu as atribuições dos conselhos extintos e foi instalado em sessão de 5 de fevereiro de 1968. Assim, pode parecer que foi uma simples mudança almejada pela própria tecnoburocracia regional, mas se recorrermos ao Decreto nº 66.882, de 16 de julho de 1970 (SUDAM, s/d), que dispôs sobre a competência e organização do Ministério do Interior, veremos que esta estrutura proposta não era uma exclusividade da Sudam, mas uma estrutura que se propunha para as demais superintendências de desenvolvimento. O próprio ministro do interior na solenidade de posse de Andrade como superintendente da Sudam, em 31 de março de 1967, já afirmara: "pela minha experiência na Sudene, senti, de imediato, uma lacuna naquela estrutura. Falta-lhe um Conselho Deliberativo, que reputo essencial e dos qual participem todos os senhores governadores dos Estados e Território integrantes da comunidade amazônica, dente outros representantes já previstos em Lei" (LIMA apud FERREIRA, 1989, p. 69).

No seu artigo 9º (Decreto nº 66.882) define-se que estas superintendências seriam entidades da administração indireta, autarquias. O parágrafo único deste artigo estabelece que "cada Superintendência de Desenvolvimento Regional dispõe de um Conselho Deliberativo, além de uma Secretaria Executiva" (SUDAM, s/d, p. 43). O artigo 10 define a composição de cada conselho, membro a membro, como os mesmos deveriam ser indicados e o perfil deles: "a indicação de representantes dos Ministérios Civis nos Conselhos Deliberativos deverá recair de preferência em servidores que detenham atribuições de coordenação sobre os órgãos que atuam na área" (SUDAM, s/d, p. 44). Definia até mesmo quem poderia participar da reunião do conselho como assessores dos membros – no caso, "servidores de entidades integrantes ou jurisdicionadas aos órgãos com representação nos Conselhos" (SUDAM, s/d, p. 45).

Em 13 de fevereiro de 1974 o presidente Médici junto com o ministro do planejamento, Reis Velloso, e do interior, Costa Cavalcanti, assinou o Decreto nº 73.630, estabelecendo a estrutura da Sudam como sendo composta por uma Unidade Deliberativa (Conselho Deliberativo) e uma Unidade Executiva (Secretaria Executiva). Em seu artigo 3º definiu-se que a Sudam seria "administrada, através da Secretaria Executiva, por um

Superintendente, atendidas as resoluções do Conselho Deliberativo" (SUDAM, s/d, p. 202). A Secretaria Executiva teria a seguinte estrutura básica (que se subdividia em outras unidades): Superintendente, Superintendência Adjunta de Planejamento, Superintendência Adjunta de Operações (onde se encontrava o Departamento de Administração de Incentivos) e a Superintendência Adjunta Administrativa.

O novo conselho, introduzido pela Lei nº 5.374/67, e instalado em 5 de fevereiro de 1968, como afirmamos, não tinha mais a prerrogativa formal, até então destinada ao Codam, de opinar sobre o Plano de Valorização. Quanto à sua composição, não era a simples junção dos dois conselhos anteriores, surgiam mudanças entre os participantes. Saíram os representantes das universidades, dos empregados e empregadores dos três setores produtivos regionais e os técnicos que compunham o Conselho Técnico. Entraram representantes da Suframa, IBRA, SESP e Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). Os ministérios civis que fariam parte foram nominados: Agricultura, comunicações, Educação e Cultura, Saúde, Fazenda, Minas e Energia, Indústria e Comércio, Transporte e Trabalho e Previdência Social. Quando esta nova lei foi regulamentada, Decreto 62.235, de 07/02/1968, foram incluídos um representante da Fundação Nacional do Índio (Funai) e outro da Secretaria-Geral do Ministério do Interior. Os demais membros componentes dos conselhos foram mantidos. Na realidade o que se viu foi a expansão do antigo Codam, pois os técnicos que formavam o Conselho Técnico deixavam de ter assento.

Olhando com mais calma, esta mudança não foi simplesmente alteração na forma, mas no conteúdo. Primeiro, a representação local, expressa nos representantes de cada universidade federal da região e, principalmente, dos seis representantes dos empregados e empregadores, havia sido excluída. Segundo, o Conselho Técnico, por sua composição, deliberava a partir da tecnoburocracia regional/regionalizada,[207] pois era composto pelo superintendente e pelo secretário-executivo da Sudam, pelo presidente do Basa e por quatro pessoas com conhecimento técnico. Ora, era um conselho da tecnoburocracia com inúmeras prerrogativas e concentração de algum poder. A extinção deste conselho retira este local próprio da tecnoburocracia tomar deliberações. Agora ela teria que disputar espaço num conselho bastante ampliado, o Condel. Deste modo, o novo conselho, ao diminuir a representação setores locais e da tecnoburocracia regional/regionalizada, colocou a Sudam ainda mais próxima das políticas do governo federal, elaboradas em Brasília e no Sudeste. Dito de outra forma aumentou o poder de decisão e controle do governo federal dentro da instituição.

A afirmação acima pode ser comprovada numa citação de Ferreira, ainda que seu tom fosse diferente da crítica que aqui estamos apresentando, pois, para ele, com o sistema de rodízio o Codam passava a funcionar como "o verdadeiro centro de atração das comunidades amazônicas" - conclusão com a qual não concordamos. "Pelo fato do Conselho Deliberativo da Sudam ser, na sua maioria, composto por membros do eixo Brasília-Rio, Hugo de Almeida [seu superintendente][208] introduziu no sistema de reuniões mensais daquele colegiado, o critério de rodízio," acabando com o monopólio da capital paraense e dando a oportunidade a seus membros, "responsáveis pelas grandes decisões da Sudam, a terem uma visão global dos problemas regionais pelo convívio com a realidade de cada Estado ou Território Federal" (FERREIRA, 1989, p. 86).

Quanto às mudanças com o Condel, Brito (1999) afirmou que "o conselho dentro daquele regime de governo, embora pudesse manifestar-se quanto ao Plano de Valorização, tinha poucas prerrogativas quanto a mudá-lo. A sua existência só fazia sentido nesse sistema à

[207] Ainda que esta fosse direta e formalmente subordinada ao Executivo federal.

[208] Que assumiu o cargo de superintendente em abril de 1974, nomeado por Geisel. Ele foi o primeiro civil a assumir este cargo.

medida que ele era capaz de dar uma capa de legitimidade às políticas do governo" não permitindo interferência externa às políticas definidas (BRITO, 1999, p. 169). Na realidade ao Condel cabia mais do que isso, ele deveria não apenas legitimar, como aplicar a orientação nacional, por isso teria que ter uma composição onde os setores regionais se representavam de forma bastante minoritária.

Como estamos vendo, as mudanças não se limitam à estrutura organizacional, mas aos próprios instrumentos de intervenção na realidade regional. Os incentivos fiscais haviam sido apresentados como os instrumentos por excelência da Sudam para desenvolver a região. Acontece que o Decreto-lei nº 1.106, publicado e ratificado no Diário Oficial da União de 24 de junho de 1970 (SUDAM, s/d), criou o Programa de Integração Nacional (PIN), cujo objetivo formal era garantir a infraestrutura a esta integração. Com o PIN se alterou a legislação do IR quanto aos incentivos fiscais. Do total dos recursos provenientes desta fonte 30% seriam destinados ao programa que se estava criando:

> Art. 5º – A partir do exercício financeiro de 1971 e até o exercício financeiro de 1974, inclusive, do total das importâncias deduzidas do imposto de renda devido, para aplicações em incentivos fiscais, 30% (trinta por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa de Integração Nacional, permanecendo os restantes 70% (setenta por cento) para utilização na forma prevista na legislação em vigor (SUDAM, s/d, p. 101).

Em 1º de julho de 1971 o Decreto-lei nº 1.178 criou o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e Nordeste, o Proterra, com o objetivo formal, definido no artigo 1º, de "promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agro-indústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene" (BRASIL, 2007i, p. 1). O programa recebia uma dotação de Cr$ 4 bilhões para seus projetos (artigo 2º) para o período de 1972-1974 e no artigo 3º afirmava que as aquisições ou desapropriações de terra ocorreriam "inclusive mediante prévia indenização em dinheiro" (BRASIL, 2007i, p. 1). O Proterra foi um programa complementar ao PIN e, tal qual este, contou com recursos dos incentivos fiscais, até então da Sudam e da Sudene. Seriam 20% destes recursos. Os agentes financeiros eram, além dos dois bancos regionais ligados às duas superintendências, o Banco do Brasil, BNDE, Banco Nacional de Crédito Cooperativo e Caixa Econômica Federal, ou seja, ampliava-se o número de agentes financeiros a atuar sobre os recursos destinados ao desenvolvimento regional. Além disso, este Decreto-lei (artigo 9º) ainda manteve a destinação de 30% dos incentivos fiscais a favor do PIN. Os 50% restantes seriam divididos entre Sudam, Sudene, Sudepe, IBDF e Embratur.

Com o PIN e o Proterra o governo militar descartava a política de colonização espontânea e passava a apostar na colonização dirigida, sob a condução ou tutela do Estado. O público alvo seria os nordestinos que enfrentavam a seca ou os problemas fundiários na sua região de origem. Inicialmente a faixa de 10 km de cada lado de rodovias federais na Amazônia passava para a órbita do governo federal (Decreto-lei nº 1.106), posteriormente esta faixa foi expandida para 100 km, tirando dos Estados, na prática, a capacidade de poder dispor das terras de seu território.

Acontece que nem o PIN nem o Proterra estavam sob a órbita da Sudam, o que significava perda de poder de intervenção na região e concorrência com outras instituições quanto a isso. A aparente força apresentada formalmente quando da criação da nova Superintendência, estava sendo seriamente testada e demonstrava que a letra da Lei nº 5.173/66 não necessariamente correspondia à realidade. Desde logo após a sua criação, uma série de modificações foi sendo introduzidas na legislação diminuindo a capacidade de

intervenção da superintendência e reforçando a ingerência do núcleo central do Executivo federal – veja os casos citados das modificações quanto a fixação de valores e percentuais institucionais ao desenvolvimento regional a cargo da Sudam e a paulatina perda de autonomia e poder quanto à elaboração dos planos de desenvolvimento regional, mais visível nos anos 1970. Esse esvaziamento político foi intensificado pelo PIN e Proterra, pois, como lembra Carvalho (1985), "toda a execução dos [dois] programas passou para órbita do Ministério da Agricultura, sob a coordenação direta do Incra" (CARVALHO, 1987g, p. 84).

Uma nova mudança importante seria introduzida pelo Decreto-lei nº 1.376, assinado pelo Presidente Geisel em 12 de dezembro de 1974, onde se alterou os fundos de desenvolvimento anteriormente existentes, substituindo-os por novos fundos para a Sudene e Sudam e criando outros fundos (BRASIL, 2007j). Assim, foram criados os Fundos de Investimentos no Nordeste (Finor), Fundo de Investimentos na Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset). O Finam seria operado pelo Basa, sob a supervisão da Sudam (artigo 6º). As mudanças então introduzidas diminuíram ainda mais o poder da Sudam, Sudene e também do Basa, pois o Fiset teria suas contas operadas pelo Banco do Brasil (artigo 7º), sob a supervisão da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). As agências de desenvolvimento regional e setorial definiriam as prioridades e a aplicação dos incentivos fiscais (artigo 9º), de modo que surgiam novas instituições e atores a definir os recursos antes destinados a Sudam e Sudene - e que, como vimos, já vinham sendo repartidos com a criação do PIN e do Proterra e foram mantidos por este decreto (artigo 13). A partir de então, "a aprovação dos projetos de pesca, turismo e reflorestamento localizados no Nordeste ou na Amazônia cabe[ria] aos respectivos órgãos setoriais" (BRASIL, 2007j, p. 5), no caso Sudepe, Embratur e IBDF.[209]

Até 1974 as empresas optantes por deduzir seus impostos de renda no desenvolvimento regional (que eram depositados no Basa) poderiam optar por investir seus depósitos referentes ao IR em projetos próprios ou de terceiros. Em optando por estes últimos a transferência dos fundos ocorria por meio de casas de corretagem, que, segundo Carvalho (1987) passaram a cobrar ágios exorbitantes, podendo alcançar até 40% dos recursos captados. Assim, a função do Decreto-lei nº 1.376/74 teria sido de substituir o mercado especulativo que estava atuando contra o sistema de crédito fiscal até então presente. Para os novos fundos criados não mais se permitia aos depositantes do IR a escolha de qual projeto deveria receber os recursos que estavam sendo depositados, descartando a intermediação financeira das casas de corretagem. Contudo o próprio decreto-lei abriu brechas que permitiram a continuidade do "corretor".

Deste processo, Carvalho tirou algumas conclusões que podemos enumerá-las assim: primeira, o Fiset/Banco do Brasil passou a competir com o Finam e Finor pela captação dos recursos provenientes dos incentivos fiscais; segunda, como os recursos dos incentivos fiscais destinados à Sudam dependiam do rateio feito pelo governo federal entre os diversos fundos e instituições a partir da disponibilidade orçamentária em cada ano fiscal, o novo mecanismo fiscal "reduziu drasticamente a autonomia da Sudam e dos depositantes privados que não têm 'projetos próprios'" (CARVALHO, 1987, p. 217); terceira, houve uma concentração de renda regional e dos recursos nos grandes empreendimentos e, por conta disso e na prática, uma transferência para outras áreas do país, de onde eram originários estes empreendimentos. Um sintoma desta realidade era o fato de que do total de escritórios (obrigatoriamente registrados

[209] No caso do IBDF o Decreto-lei nº 1.478, de 26 de agosto de 1976 (BRASIL, 2007k), introduziu mudanças nos percentuais cabíveis a esta instituição por meio do Fundo de Investimentos Setoriais – Florestamento e Reflorestamento. O Mobral e a Embraer também recebiam recursos, em proporções reduzidas, dos incentivos fiscais.

na Sudam) de elaboração de projetos para os solicitantes de recursos da superintendência 27% se encontravam no Pará e 20% estavam em São Paulo:

> Mercê disso, essa situação não só significou uma inversão dos benefícios fiscais em direção aos grandes empresários, como também representou uma forte transferência de recursos para as áreas mais dinâmicas do país onde estão sediados os titulares dos projetos que estão sendo implementados na Amazônia [...], marginalizando o empresariado regional formado por pequenas e médias empresas (CARVALHO, 1987, p. 219).

2.6. A Substituição Regional de Importações

Coube à Sudam elaborar um plano de desenvolvimento regional. O 1º Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento (SUDAM, 1967), aprovado em 1967, centrava-se num modelo econômico regional de substituição de importações (mesmo em relação ao Sudeste brasileiro) e na ocupação demográfica da região. O plano ainda previa grande investimento em infraestrutura econômica - transporte em destaque (construção e pavimentação de rodovias, por exemplo).

A tentativa de elaborar uma política de valorização sustentada na industrialização substitutiva regional era uma expectativa da burguesia regional e que devia ter, até este momento, alguma ressonância, mesmo que diminuta, na burocracia federal. Isso ficou evidente quando da apresentação dos projetos na 1ª RIDA. O governo do estado do Pará, através do Idesp, apresentou 19 trabalhos técnicos e administrativos. Segundo Loureiro (2004) quase todos se destinavam a exploração por capitais médios. Seus temas eram a produção da mandioca, milho, arroz, cultura de pimenta do reino, indústria de madeira, curtume de couro bovino, pesca, pecuária, fibras têxteis, moagem de calcário. A Sudam e o Basa apresentaram um documento (1ª RIDA – projetos em elaboração. É fácil investir na Amazônia) contendo 48 projetos com o objetivo de serem desenvolvidos nos estados da região. Na sua maioria eram projetos de cunho industrial, cujos empreendimentos já existiam na Amazônia e que objetivavam beneficiar produtos regionais. Alguns poucos estavam ligados à agricultura e agropecuária e apenas um destinava-se a produção mineral, ainda assim sem muita especificação devido à falta de informações. Eram eles:

> 1) fabricação de fósforo; 2/3) vidros; 4/5) produção de parquet de madeira; 6) parafusos; 7/8) refrigerantes; 9/10) cimento; 11) perfumaria; 13, 14, 15) óleo e torta de amêndoa de babaçu; 16) óleos vegetais e sabão; 17) industrialização de madeira e cerâmica; 20) pesquisa, lavra, mineração e industrialização de cassiterita; 21) produção de adubo pela industrialização do lixo; 22) ampliação de hotel; 23/24/25/26/27) fiação e tecelagem de fibras regionais; 28) cria de gado leiteiro e instalação de pimental; 29/30/31/32/33/34) cria de matrizes para melhoria de rebanho e engorda de gado; 35/36) industrialização de óleos vegetais; 37) produção de "embutidos" e subprodutos de carne; 38) produção e industrialização do sal; 39) fabricação de redes e mosquiteiros; 40) transformação de oleaginosas e produção de algodão em pluma; 41/42/43) fabricação de móveis hospitalares e tubos de aço; 44) fabricação de cordoalhas, barbantes, linhas de pesca e algodão hidrófilo; 45) beneficiamento de borracha; 46) navegação de cabotagem; 47) produtos farmacêuticos; 48) fabricação de material eletrodoméstico (BASA/SUDAM apud LOUREIRO, 2004, p. 84-85).

Podemos observar assim, que se buscava mais ou menos explicitamente uma política de substituição regional de importações, ou pelo menos o fortalecimento das atividades

regionais. Com isso reivindicavam-se recursos extra-regionais para estas atividades e se procurava transpor para o plano regional o esquema cepalino da industrialização por substituição de importações. Num primeiro momento isso provavelmente teve uma ressonância na tecnoburocracia regional. Fazendo um balanço das atividades da Sudam e dos incentivos fiscais o ministro do interior, Lima (1971), afirmou que dos projetos industriais que receberam a aprovação de incentivos fiscais em 1967 os mais beneficiados foram as indústrias de transformação, das quais se destacaram as têxteis e fibras, cimento, óleos vegetais e beneficiamento de madeiras, sendo que a extração mineral não recebeu recursos expressivos neste ano. O Pará concentrara a maior parte destes projetos e recursos.

Para o representante da Sudam no II Fórum sobre a Amazônia (1968), Ronaldo Franco de Sá Bonfim, o motor de crescimento de uma economia repousaria sobre três pontos: substituição de importações, aumento das exportações e ampliação do mercado interno. "Assim, para a Amazônia o modelo de desenvolvimento será aquele seguido pelo Brasil como um todo, ajustado, evidentemente, às características e à dimensão econômica da Região" (BONFIM, 1971, p. 113). Desta forma, apresentado em evento oficioso e diante de autoridades governamentais e figuras acadêmicas reconhecidas pelo governo, a política de substituição de importações assume explicitamente o caráter de política da Sudam. Para quem falava em nome da Superintendência "a substituição de importações" poderia levar a "um processo relativamente amplo de desenvolvimento agrícola e industrial, que objetivará atender à demanda do mercado regional. Apesar da escassez populacional, este mercado não é tão pequeno quanto se poderia pensar à primeira vista" (BONFIM, 1971, p. 113).

Diante destas informações acreditamos ser possível levantar a hipótese de que no início do governo militar havia dois movimentos, não plenamente identificáveis, a respeito de desenvolvimento regional amazônico. Um estava ligado aos militares e à burocracia regionais (ou regionalizados) e propunha a substituição regional de importações, apoiado em grande medida na indústria regional, recebendo apoio da burguesia local. Neste sentido, representavam certa continuidade do projeto da Spvea:

> Evidentemente, este ângulo do desenvolvimento da Amazônia será realizado sob a ação da pequena e da média empresa, em face das limitações de seu mercado. Será perfeitamente válida a produção de certos bens de consumo na região, principalmente aqueles em que detiver uma vantagem comparativa para produzir localmente.
> Assim, estaríamos indo de encontro à formulação de uma política de desenvolvimento, procurando substituir a importação da maioria dos bens de consumo que possam ser fabricados na Região, por bens de produção, para facultar o crescimento econômico dos setores agrícolas e industrial (BONFIM, 1971, p. 114).

Afora isso, mas associado à substituição de importações, como o móvel da produção seria o consumo, segundo Bonfim, não faria sentido pensar a instalação de novos empreendimentos na região se não se aumentasse o poder de compra do consumidor, ou seja, o mercado regional.

Essas proposições não significam que este movimento fosse exclusivamente regionalista, sustentado na pequena e média indústria regional, que era o que aqui havia quando comparado com a indústria do Sudeste ou dos países industrializados. Ele procurava conciliar apoio a projetos regionais com a entrada de capitais de fora da região. Isso fica evidente quando Bonfim fala do aumento das exportações que, passariam pela utilização dos vastos recursos naturais que deveriam ser transformados em mercadorias exportáveis cujo

objetivo seria alcançar o mercado mundial. “Aqui o papel terá que ser desempenhado pela grande empresa industrial”. Para atuar no mercado internacional dever-se-ia ter qualidade e preços competitivos, que seriam conseguidos através de pesquisa tecnológica, rígido controle de qualidade e elevada escala de produção. “Evidentemente, esses pontos não podem ser cobertos plenamente pela pequena e média empresas” (BONFIM, 1971, p. 114).

Acreditamos que a existência desta política de substituição de importações seja uma das fortes razões explicativas ao fato de o governo militar manter, em certo sentido, uma política de repasse de recursos próprios à superintendência recém-criada tal qual mantiveram os governos anteriores em relação à Spvea.[210] Apesar de os gastos totais do governo federal na Amazônia (Sudam e demais instituições) estarem em 1968 em 4,9% dos seus gastos totais (acima do que arrecadou na região) o que se viu, no período entre 1953 (ano da criação da Spvea) e 1967, foi uma constante redução dos recursos recebidos em relação aos orçados, chegando no último ano do intervalo temporal a alcançar tão somente 29,2% (veja a tabela 14). Isto era compensado com a elevação dos investimentos privados decorrentes dos favores fiscais do Estado.

Tabela 14: SPVEA/Sudam – Recursos financeiros orçados e recebidos, 1953-1967

Ano	Orçado	Recebido	% de a/b
1953	8.000,00	8.000,00	100
1954	1.134.121,00	1.134.121,00	100
1955	1.148.564,70	1.110.328,50	96,6
1956	1.901.492,71	1.451.038,65	76,3
1957	2.958.373,72	1.831.009,37	62,0
1958	3.312.441,89	2.184.093,50	65,9
1959	3.434.115,90	3.059.931,82	89,1
1960	4.889.481,80	4.205.458,65	86,0
1961	5.457.778,37	3.885.416,47	71,2
1962	7.599.993,32	4.349.493,32	57,2
1963	12.174.509,00	7.604.082,62	62,4
1964	26.470.934,00	18.534.607,49	70,0
1965	26.359.482,00	21.047.586,00	79,5
1966	56.300.000,00	45.585.800,00	80,9
1967	81.627.588,00	23.823.345,90	29,2

Fonte: Sudam/Divisão Financeira apud Mendes (1971).

Há, portanto, não apenas uma insuficiência dentro das possibilidades reais do País, nos investimentos federais propostos para a Amazônia, como um declínio dos recursos

[210] É claro que devemos associar isso ao papel que o governo concebia para a região nos marcos da reprodução capitalista brasileira. Papel este que será reformulado (ou, dizendo de outra forma, definido) no decorrer dos anos 1970.

> propostos pela União à disposição dessa área. Esse declínio é compensado, até certo ponto vantajosamente, pelo aumento dos investimentos privados estimulados pelos favores fiscais, como vimos. Estes investimentos privados, porém, não substituem aqueles, mas ao contrário supõem-nos. Vale dizer que na medida em que crescem a execução de projetos em atividades diretamente produtivas, aumentam mais do que proporcionalmente as necessidades de inversões de capital básico – quando, na verdade, se está constatando uma retração dessas inversões (MENDES, 1971, p. 138).

Ainda neste tom de crítica, Mendes afirmou que "já não nos satisfazem declarações de platônicas de amor". O Autor destas citações, Armando Dias Mendes, foi professor da Universidade Federal do Pará e presidente do Basa quando da sua fundação. No tocante à Sudam colaborou em diversos momentos na elaboração de políticas para a região, inclusive no anteprojeto do Programa de Ação Imediata, que, segundo ele próprio (MENDES,1971), ficou conhecido com impropriedade como I Plano Diretor. Estamos colocando essas informações pessoais por acharmos que se trata de um formulador que podemos colocar como membro do pensamento tecnocrático regional, destacando assim a citação acima.

Assim posto, é possível perceber a continuidade do movimento surgido nos últimos anos de existência da Spvea, qual seja, a elevação dos recursos provenientes de incentivos fiscais e a redução de investimentos próprios. Com isso a nova superintendência passou, desde os seus primeiros anos, a viver na dependência dos montantes atraídos pelos favores fiscais do Estado. Isso significava que qualquer desestímulo ao capital que diminuísse sua atração via incentivos implicaria numa forte crise para a Sudam. Por isso, a Superintendência buscou constantemente manter os pontos de atração: isenção fiscal, crédito, terras e infraestrutura.

A tecnoburocracia regional, supondo existir alguma autonomia para elaborar política, pleiteava mais recursos para sua ação regional, para aplicar a política por ela pensada, o que, entre outros, implicaria e aumentar seu poder, mas isso não significava que estivesse disposta a enfrentar o Executivo federal e seus pressupostos sobre a região. Em 1967 o próprio Armando Mendes, como presidente do Basa, escreveu a introdução a um livro que foi a publicação do relatório (finalizado em fevereiro de 1966) que a Sociedade Brasileira de Serviços Técnicos e Econômicos Limitada (Brastec) preparou, sob encomenda do banco, analisando a produção de borracha no Brasil. O relatório teve como objetivo subsidiar a reformulação a política econômica nacional da borracha[211] que seria parte da Operação Amazônia. Na apresentação do livro-relatório Armando Mendes afirma que

> A "Operação Amazônia" cumprir-se-á na medida em que a consciência nacional se mobilizar para a consecução de seus objetivos finais e vier a participar efetivamente de um esforço comum de preservação da soberania nacional nesta área, através da realização de programas e projetos que serão, não apenas politicamente indispensáveis e socialmente urgentes, mas também economicamente rentáveis (MENDES, 1967, p. 16).

O segundo movimento dentro do governo militar quanto ao desenvolvimento amazônico estava ligado diretamente ao Executivo federal central e aos capitais extra-regionais (estatais, nacionais e estrangeiros) e colocava a estes a condução do desenvolvimento regional. Não é preciso se alongar quanto a isso, nem tampouco especular,

[211] Mas que, para além disso, acabou fazendo um diagnóstico da própria região amazônica.

para constatar qual projeto saiu vitorioso, se é que chegaram a um confronto frontal. Objetivaremos deixar isso mais claro no decorrer deste e dos próximos capítulos. Por ora queremos acrescentar uma observação a mais: parecia haver uma descrença no Executivo federal quanto à capacidade do empresariado regional e aos próprios governos locais. Isso aparece até mesmo em alguns documentos das próprias instituições regionais. No relatório da Brastec, encomendado pelo Basa, apesar de se supor que a capacidade empresarial não seria obstáculo ao desenvolvimento, chamava-se atenção para dois aspectos:

> O primeiro, é que o espírito empresarial da Região, em grande parte, é dominado por um mercantilismo predatório, cimentado, em mais de cem anos de atividade de coleta e de exploração dos recursos florestais da Região. Por outro lado, praticamente, não existe empresário rural. As atividades agrícolas são dominadas ou por hábitos extrativistas ou por uma psicologia meramente comercial, ambas condições adversas ao desenvolvimento de uma agricultura racional (BASA/BRASTEC, 1967, p. 273).

Isso seria reflexo de uma economia pré-capitalista, população analfabeta e do território isolado e esparsamente povoado. Nisso sim residiria o principal obstáculo encontrado:

> Da análise precedente conclui-se que o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico da Amazônia é o fato de ser o seu território escassa e esparsamente povoado, com uma população analfabeta, conservando, em grande parte, as características de economia pré-capitalista, semi-isolada em relação aos grandes centros urbanos da Região e ao resto do País, empregando métodos primitivos de produção no extrativismo florestal e em uma agricultura nômade [...]
> Esse nomadismo [provocado pelo extrativismo expedicionário] que tanto prejudica as iniciativas agrícolas e provoca o esgotamento progressivo dos recursos florestais, atesta que o homem não soube organizar o espaço geográfico para sua ocupação efetiva (BASA/BRASTEC, 1967, p. 277 e 285).

Essa situação era agravada pelo sistema do aviamento que mantinha o homem rural "em nível mínimo de sobrevivência" e se apresentava como o principal obstáculo à modernização agrícola. A Spvea havia proposto a reconversão da economia regional, descartando o extrativismo em favor da agricultura. Quanto a isso, o relatório não cita esta superintendência, mas constata que o extrativismo (atividade que se tornou "anti-econômica e anti-social") estava sendo substituído por uma agricultura nômade e predatória, que também seria um estímulo à instabilidade e mais um fator adverso à formação de uma sociedade agrícola permanente. Na verdade a crítica mais direta à SPVEA, mesmo que não citando seu nome, não é de todo válida. No relatório o erro mais grave da política de valorização econômica da Amazônia era o fato de vincular o desenvolvimento regional ao extrativismo, particularmente da borracha silvestre. Ora, os interesses da borracha ainda se faziam presentes na política regional, mas vinham em decadência, estando progressivamente fragilizados desde o pós-batalha da borracha. A Spvea já criticara abertamente o extrativismo e propunha a sua substituição pela agricultura.

Também diferentemente da Spvea,[212] apesar de defender o revigoramento e dilatação do mercado consumidor regional, não se defende claramente uma política de substituição de

[212] Não esqueçamos que o relatório foi apresentado em fevereiro de 1965, quando esta superintendência ainda existia.

importações. Entre as recomendações propostas não há nenhuma que exponha algo mais concreto sobre isso. Dentre estas sugestões defendidas, citamos a aceleração do movimento já iniciado de substituição do extrativismo tradicional pela agricultura e pecuária; esta última deveria receber bases sólidas, estimulando a formação de pastagens artificiais; desenvolvimento do ensino prático agrícola para formar mão-de-obra, mas, principalmente, para renovar a mentalidade dos agricultores; ocupar as terras devolutas a partir de uma política aglutinadora, estimulando a formação de núcleos produtores próximos aos mercados consumidores; racionalização da comercialização agrícola, substituindo o aviamento por crédito itinerante e por cooperativas; tomar como mais alta prioridade os trechos rodoviários da região, que deveriam ser conectados à "rodovia Marginal da Selva" e às rodovias BR 174, BR 401 e BR 307; concessão de isenção total por 20 anos de todos os tributos federais e estaduais às atividades econômicas estabelecidas ou que viessem a se localizar nos territórios de Rondônia e Roraima, ao estado do Acre e à parte do Amazonas.

Apesar de que não fosse o único, nos parece que o problema de fundo para a política substitutiva de importações era que nem o capital extra-regional nem o governo federal estavam necessariamente dispostos a investir significativamente nestes mesmos setores. Ademais, de acordo com Cano (1983) e Loureiro (2004), o caminho da substituição regional de importações, ainda que contasse com alguma simpatia em setores do executivo federal, se tornaria inviável "porque, na medida em que se processava a integração dos mercados, o que agora estava possibilitado pelas rodovias federais ligando a região ao resto do Brasil, a concorrência da indústria do Sul do Brasil reduziria esses esforços da industrialização regional tanto no Nordeste quanto, e principalmente, na Amazônia onde o núcleo industrial ainda se encontrava em formação" (LOUREIRO, 2004, p. 86).

Parece-nos que podemos apontar alguns elementos explicativos da adesão da burguesia regional à proposta que o governo militar apresentava para a região. Primeiro, era um setor há muito em crise, que não conseguia apresentar um projeto consistente de desenvolvimento regional e, por isso, vivia clamando por ajuda e intervenção federal. Quando o governo se compromete a investir na região há uma predisposição em aceitar esta ação. Segundo, não podemos esquecer que estávamos em uma ditadura militar, onde o espaço para contestação diminui. Terceiro, pela proposta apresentada os setores regionais de fato alimentaram alguma expectativa de que seriam beneficiados com recursos extra-regionais, ainda que tivessem que compartilhar o poder regional com setores de outras regiões. Neste sentido, a extensão dos incentivos fiscais, incorporando a agropecuária e a extração madeireira, parecia ser a confirmação da incorporação efetiva e significativa dos setores regionais no projeto nacional para a Amazônia. Além disso, agropecuária e madeira pareciam estar mais próximos do desenvolvimento econômico, tecnológico e empresarial da região. Quarto, a Spvea o BCA eram instituições em crise, fragilizadas e, em certo sentido, desacreditadas (veja o discurso do seu superintendente pós-golpe militar – no capítulo anterior), de modo que a proposta de sua substituição por novas instituições ("modernas" e aparelhadas com recursos) tendia a ser bem aceita. Quanto a este último ponto Loureiro afirmou que:

> Nestas circunstâncias, a própria burguesia regional não apreendeu a abrangência da ação político-social e dos mecanismos de transferência de recursos públicos para os grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros, dos quais ela mesma se beneficiou apenas com sobras residuais, entrincheirando-se, até a década de oitenta, na luta pela regularização de áreas de extrativismo vegetal, sem mesmo usufruir, mais

amplamente, dos mecanismos que havia apoiado anteriormente (LOUREIRO, 2004, p. 107).

Apesar das expectativas, desde a fundação da Sudam as possibilidades de construção de um programa de desenvolvimento regional a partir da tecnoburocracia regional e mesmo da burguesia local eram mínimas. Ao final dos anos 1960 e início dos anos 1970 esta realidade foi aprofundada com as mudanças de política para a região e para a superintendência: modificações nos órgãos de decisão da Sudam, na legislação e criação do PIN e do Proterra. Em resumo: as mudanças que ocorrem nos anos 1970, não apenas na Sudam, mas no próprio papel que passaria a ser cumprido pela região, não seriam possíveis sem as transformações que estavam sendo operadas no decorrer dos anos 1960.

Neste período também assume o governo o general Emílio Garrastazu Médici, do qual o ministro do interior, Albuquerque de Lima, havia sido adversário na disputa interna pela Presidência do país no bloco composto pelo alto comando militar. Segundo Carvalho (1987), a posse de Médici fez cair não apenas o então ministro do interior como todo o estafe a ele ligado, no qual se encontravam o superintendente da Sudene, general Euler Bentes, e o coronel João Walter Andrade, superintendente da Sudam.[213] Para o lugar deste último Médici nomeou general Ernesto Bandeira Coelho, que havia sido interventor da Spvea logo após o golpe militar de 1964. Se até aqui, apesar de não concretizá-la, a tecnoburocracia regional chegou a elaborar políticas de apoio a burguesia local e a um processo de substituição de importações, a partir de agora nem esta autonomia lhe cabia, restando-lhe adaptar a política nacional para a região elaborada nos planos nacionais de desenvolvimento e, como parte disso, aprovar os projetos dependentes dos incentivos fiscais.

2.7. I Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento

No seu último ano de existência a Spvea, assessorada pela Montreal Organização Industrial e Economia S.A. (Montor), elaborou o Plano de Ação destinado a conduzir do desenvolvimento regional. A Sudam, quando substituiu a antiga superintendência, reformulou este plano dando um novo formato de onde originou o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967-1971). Assim, o plano da nova instituição (e ela própria nos seus primeiros anos) ainda refletiu muito da Spvea e também a política de substituição de importações tal qual colocamos no subitem anterior.

O plano (SUDAM, 1967) fez um diagnóstico sucinto da região, destacando os "obstáculos" ao desenvolvimento. Na área geográfica os problemas apresentados eram a grande extensão física, a dispersão dos núcleos populacionais existentes[214] e a falta de conhecimento sobre o potencial dos recursos naturais. Por conta disso, apoiado na teoria dos pólos, se propõe a delimitação de áreas que concentrariam o recebimento dos investimentos, conformando os pólos de desenvolvimento. Defende-se, ainda, a revisão do conceito de Amazônia Legal de modo a que seus limites passem a coincidir somente com a delimitação da Região Norte.

[213] Ferreira (1989) apresentou outra razão à saída de Albuquerque de Lima. Ela teria sido motivada pelos desentendimentos do ministro do interior com o ministro da fazenda quanto à política de tributo ao Nordeste.

[214] Apesar disso, o plano afirmava que as grandes extensões territoriais desabitadas não seriam um problema econômico desde que elas fossem economicamente aproveitadas, se tornando um privilégio ao Brasil. O problema residiria nas áreas de extrativismo onde se configurava um subdesenvolvimento em sua expressão mais primitiva.

A preocupação com a integração da região à "vida nacional" decorria do receio frente à "cobiça internacional" ou à exploração predatória dos recursos naturais nas áreas de fronteira. Para se contrapor a essa situação o plano defende a "indispensável" presença institucional do governo e da cultura nacional. Isso seria o fundamento para a exploração posterior dos recursos naturais e para a atração de recursos.

Quanto à área social, constatava-se a escassez de recursos humanos à ocupação das fronteiras e se propunha um sistema de convênios que facilitasse a concentração de recursos, sob a liderança da Sudam, na saúde, educação e saneamento, aproveitando as oportunidades da aglomeração nos pólos de desenvolvimento e núcleos colonizadores.

Do ponto de vista econômico, constatou um dualismo (marcado pela presença do extrativismo),[215] desconhecimento dos recursos naturais, precária infraestrutura econômica e de abastecimento agropecuário à população, assim como de escoamento da produção, e incipiente industrialização marcada por pequenas indústrias semi-artesanais[216] ao lado de alguns poucos enclaves de grande dimensão. Além da pequena dimensão, a indústria amazônica tinha fraco poder germinativo, encontrava-se distante dos demais mercados e diante de um reduzido mercado local.

A política proposta é a racionalização das atividades extrativas, a transformação em cultivo daquelas que se prestassem a isso e a manutenção do crescimento extrativista abaixo do ritmo de crescimento econômico regional. Junto a isso se defende uma investigação profunda sobre o potencial dos recursos naturais e a concentração de recursos orçamentários na Sudam para aplicá-los, através dos órgãos apropriados, nos projetos escolhidos em conjunto com o DNPM. No que toca aos investimentos em infraestrutura o plano não define formalmente uma prioridade a uma das modalidades de transporte, os investimentos neste setor deveriam "beneficiar, equitativamente, os diversos meios de transportes" (SUDAM, 1967, p. 45), mas afirma que deveria privilegiar as vias de penetração que fossem faixas de desenvolvimento e que ligassem ou viessem a ligar os pólos de desenvolvimento. O que se viu é que estas vias de penetração foram essencialmente rodoviárias e isso ficou evidente na distribuição dos recursos da Sudam. No Plano Diretor, elaborado em 1967, do total do orçamento da superintendência (para todos os gastos e investimentos, incluídos os recursos do Fidam) 24,2% foram destinados somente ao transporte rodoviário (veja tabela 15 no próximo tópico deste capítulo). Nos anos seguintes anunciou-se a construção das rodovias Transamazônica, Santarém-Cuiabá, Perimetral Norte e outras mais.

As prioridades do plano foram a agropecuária e a indústria, que seriam os setores dinâmicos regionais. A importância do primeiro estaria no fato de ser um setor altamente dinâmico, capaz de "aumentar a capacidade de importação necessária a manter um fluxo crescente de bens de capital" (SUDAM, 1967, p. 31). Para a agropecuária defendem-se investimentos nos órgãos de fomento e na expansão do crédito de modo a desenvolver "agressivamente" o setor. Para a produção industrial propunha-se a promoção de indústrias pequenas e médias, de alto valor adicionado local, para o beneficiamento de matérias-primas

[215] Que vinha em declínio. O plano constata que em 1953 ele representou 36% da atividade produtiva regional e 1962 caíra para 19%. Em 1949 a borracha representou 6,0% do produto regional e em 1962 somava tão somente 2,4%.

[216] Segundo os dados do plano (SUDAM, 1967), entre 1950 e 1960 o número médio de operários por estabelecimento industrial na Região Norte caiu de 13 para 10, enquanto na média nacional este número subiu de 15 para 16. Mesmo assim, a presença da mão-de-obra na composição final do produto ainda era muito acentuada, o que demonstra o baixo grau de capitalização e inovação tecnológica destes estabelecimentos.

e incorporação de novos contingentes de mão-de-obra. Propôs-se também: (1) a modernização e expansão das indústrias de mercado local através da concessão de crédito e assistência técnica ao industrial, permitindo (para o qual chamamos atenção) "enfrentar a concorrência crescente dos produtos oriundos do Sul [entenda-se Sudeste principalmente] e do Nordeste" (SUDAM, 1967, p. 47); e (2) promoção de novas indústrias que reduzissem ou suprimissem importações.

Outro obstáculo ao desenvolvimento estava na área institucional com a insuficiência do espírito empresarial e falta de estímulo à iniciativa privada. Afora isso, a integração nacional era inadequada e faltava coordenação à atuação dos organismos públicos locais. Por conta desta realidade, defendia-se: facilitar correntes migratórias qualificadas; formação técnica à população regional; estímulo a que a população amazônica passasse a tomar consciência da problemática regional e *desejasse o desenvolvimento;*[217] criação e promoção da mentalidade industrial na região e a implantação de indústrias de mercado nacional e externo à base matérias-primas regionais. Quanto a isso, apesar de apostar na indústria local, o plano constata a fragilidade do empresário local e chama o Estado assumir para si a tarefa de atrair empresários de outras regiões.

> O desenvolvimento da Amazônia só poderá ser conseguido, a curto prazo, se o poder público chamar a si, decisivamente, a tarefa de romper, por uma atuação eficiente, os obstáculos ao desenvolvimento e promover, paralelamente, a mobilização de empresários capazes de multiplicar empreendimentos sob o risco e vantagens da iniciativa privada. Embora possa a Sudam assumir iniciativas de pioneirismo econômico, em áreas essenciais onde a empresa privada se mostre hesitante, o êxito dos programas dependerá, em última instância, da possibilidade de atrair empresários capazes de dar continuidade e base econômica aos novos projetos (SUDAM, 1967, p. 48).

Assim, o plano almejava uma política de apoio à indústria e produção regionais, sustentada na substituição de importações e investimentos extra-regionais. Objetivava com isso alterar a estrutura setorial da economia amazônica de modo a "dar-lhe o caráter dinâmico que a aproxime das condições de crescimento auto-induzido, bem como, através dos investimentos autônomos, aumentar o estoque de capital social e ampliar a infra-estrutura econômica, garantindo a continuidade desse crescimento" (SUDAM, 1967, p. 31). Evidentemente, a presença estatal federal seria fundamental e isso se apresenta na forma de um chamamento à "necessidade de que o governo direta ou proporcionalmente, atue em várias áreas, onde a iniciativa particular se mostre hesitante e porque será preciso intensificar substantivamente a atuação dos órgãos federais na região" (SUDAM, 1967, p. 31).

Como objetivos o plano propunha: crescimento do PIB real à taxa superior à expansão nacional; crescimento do consumo per capta; alteração da estrutura econômica, destacando os setores industrial e agrícola (agropecuário), criando as condições ao auto-desenvolvimento; criação de empregos; estímulo à exportação e substituição de importações, particularmente no setor de abastecimento; criação de infra-estrutura social e econômica; levantamento das disponibilidades da região quanto aos recursos naturais; e ocupação das áreas prioritárias para fins de desenvolvimento, colonização e segurança nacional. Junto a esses objetivos o plano buscava também o equilíbrio no balanço de pagamentos regional.

---

[217] Grifo nosso. Assim posto parecia que a população local era contrária ao desenvolvimento. É difícil se comprovar ou não isso. Independente desse fato, o que não foi questionado é que desenvolvimento seria esse?

Diante destes objetivos a Superintendência buscou formar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento de projetos regionais e a integração intra-regional e com as demais regiões do país, o que ficou evidenciado na destinação de 40,5% dos seus recursos para investimento em transporte. Para Carvalho isso já demonstrava o redirecionamento da ação estatal como administrador dos interesses burgueses do pólo dominante da economia nacional. "Certamente que a 'ideologia da integração da Amazônia ao resto do país', serviria como pano de fundo para amortecer as pouquíssimas resistências da burguesia local ao projeto expansionista do capital monopolista" (CARVALHO, 1987, p. 80).

Para alcançar os objetivos propostos a Sudam colocava como indispensável e fundamental a entrada de recursos externos: governamentais e privados de outras regiões. Como se vê os recursos externos de que a Superintendência se refere são recursos nacionais. Os recursos internacionais, mesmo reconhecendo sua importância, não foram incorporados ao plano regional.[218]

O I Plano Qüinqüenal da Sudam não teve grande êxito, "o próprio suporte teórico do Plano – a idéia de substituição regional de importações – não se sustentaria [...]. Se o suporte teórico se equivocara, os instrumentos de operacionalização do Plano também eram problemáticos" (LOUREIRO, 2004, p. 81). A própria integração ao mercado nacional impedia uma maior dinamização da indústria regional (em muitos casos atuou contrariamente), pois os níveis de produtividade dos centros industriais do Sudeste eram muito superiores aos do Norte. De outro lado, Mahar (1978) afirma que uma implementação bem sucedida do plano dependia fundamentalmente da cooperação financeira e administrativa de instituições que não estavam sob o controle direto da Sudam. Do ponto de vista financeiro o orçamento da Sudam dispunha de apenas 12% dos recursos totais do plano, ficando o restante sob o controle de outros órgãos governamentais e privados, demonstrando, com isso, em nosso ponto de vista, as dificuldades para fazer valer o que afirmava a Lei nº 5.173/66, ou seja, se apresentar efetivamente, como "o" órgão coordenador e implementador do planejamento do desenvolvimento regional.

Já demonstramos, no capítulo 2, que a estrutura de classes sociais na Amazônia constituiu-se em torno de uma forte concentração de renda, apontando dois extratos sociais muito distantes e uma classe média pouco expressiva – a ampla maioria da população, as classes trabalhadoras e setores populares, formaram-se empobrecidamente. Como decorrência conforma-se um mercado interno de dimensões reduzidas. As políticas da Spvea e do Plano Quinquenal da Sudam apostavam na substituição de importações, mas com poucas possibilidades de sucesso dadas às dimensões do mercado interno regional, o pouco investimento estatal e as relações capitalistas no Brasil que não caminhavam no sentido das políticas propostas pela superintendência.

2.8. Plano Diretor

Em 1968 a Sudam, através de seus técnicos regionais, elaborou o Programa de Ação Imediata, que ficou conhecido como I Plano Diretor[219] (SUDAM, 1968) e deveria ser

[218] "As possibilidades de obter recursos, do resto do mundo para aplicação específica na Amazônia, não foram contempladas como condição necessária à execução do presente Plano, mas são bastante razoáveis, o que permitiria liberar uma certa proporção de recursos federais para a aplicação em outras regiões e aumentar o volume de investimentos autônomos" (SUDAM, 1967, p. 84-85).

[219] O Plano Diretor é uma adaptação, precisão e correção de outro plano, é um plano mais operacional dentro de um plano mais amplo, portanto, em tese, não objetiva substituir o plano anterior, mas aplicá-lo da melhor forma, corrigindo distorções e apontando caminhos.

aplicado nos anos de 1968 a 1970. João Walter de Andrade sintetizou assim o I Plano Diretor e seus cinco capítulos:

> 1 – O primeiro compreende um esboço de definição, sob os ângulos global, setorial e espacial, da região amazônica;
>
> 2 – O segundo, ainda sob as óticas global, setorial e espacial, proposição de objetivos básicos condicionados às definições anteriores;
>
> 3 – O terceiro refere-se ao Programa de Ação Imediata em si, desdobrado em cinco subenfoques:
>
> a) Desenvolvimento
>
> b) Ocupação
>
> c) Integração
>
> d) Revelação
>
> e) Conjuntura
>
> Estes cinco subtítulos, encarados como subprogramas, assim se definem:
>
> O subprograma de *desenvolvimento* volta-se para as necessidades de infra-estrutura e capital social básico, assim como, em conseqüência, para as possibilidades de expansão do setor produtivo privado.
>
> O subprograma de *ocupação* propõe-se a insinuar medidas iniciais para seleção de espaços atualmente vazios que, por motivo de ordem política, econômica e de segurança, devem ser preferidos para a implantação de novas frentes pioneiras:
>
> O subprograma de *integração* objetiva especialmente promover o aperfeiçoamento das articulações internas do sistema econômico regional e deste com o resto do país;
>
> A insuficiência de conhecimento de que se dispõe, para melhor definição das potencialidades físicas da região, sugeriu a inclusão do subprograma de revelação ou de *estudos e desenvolvimento tecnológico*;
>
> Finalmente, o subprograma *conjuntural* visa a medidas capazes de enfrentar os problemas específicos, relacionados com algumas das atividades dos setores líderes da atual economia amazônica.
>
> 4 – O quarto capítulo do Programa [I Plano Diretor] está voltado para a criação ou ampliação das fontes de recursos de que a Sudam e a Região Amazônica deverão dispor, para dar cumprimento ao efetivo Programa. Pode-se afirmar que este é o principal capítulo, pois dele depende, em última análise, a efetiva possibilidade de implantação do Programa de Ação Imediata.
>
> 5 – O quinto capítulo propõe algumas indicações para o prosseguimento dos trabalhos de planejamento da Sudam, com vista à elaboração futura, que entretanto deve ser imediatamente iniciada de um *modelo integrado de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia*. Dada a natureza complexa, a extensão e a profundidade dos estudos preliminares a serem indispensavelmente realizados, de molde a possibilitar a elaboração segundo os critérios mais rigorosos, será exigido prazo mais dilatado, devendo entretanto a Sudam pugnar pela conclusão no mais curto prazo possível, ensejando até, se for o caso, a sua implantação antecipada, ainda na vigência do Plano de Ação Imediata" [grifos do autor] (ANDRADE, 1971, p. 169-170).

Pelos dados apresentados pelo superintendente Andrade (1971), do orçamento-programa anual da Sudam do final dos anos 1960[220] podemos constatar que ela contava com um total de recursos orçados de Cr$ 99.081.225,00, dos quais Cr$ 17.731.225,00 eram despesas correntes. Do total de despesas de capital (Cr$ 81.350.000,00), Cr$ 27.000.000,00 comporiam a Fundo para Investimento Privado no Desenvolvimento da Amazônia, Fidam (e financiariam projetos diversos, entre os quais os agropecuários). Do restante dos recursos Cr$ 28.300.000,00 destinavam-se a investimento em transporte (Cr$ 24.000.000,00 só no setor rodoviário), ou seja, os gastos orçados com transportes superavam até mesmo o volume dos recursos destinados ao Fidam. Em seguida, Cr$ 11.050.000,00 destinavam-se ao setor energético, Cr$ 3.900.000,00 para saneamento, Cr$ 2.500.000,00 para telecomunicações e Cr$ 2.200.000,00 à experimentação tecnológica e promoção da agropecuária. Fica evidente a preocupação da superintendência com construção da infraestrutura ao desenvolvimento (veja tabela 15), mas desenvolvimento privado, pois há uma grande disparidade quando os comparamos com os valores destinados às áreas que podemos considerar como sociais: colonização e reforma agrária, Cr$ 600.000,00, saúde, 200.000,00 e educação, Cr$ 2.750.000,00 (sendo que aqui se incluía a formação de mão-de-obra necessária à política de desenvolvimento e implantação de projetos).

Pela tabela 15 confirmamos algumas afirmações que estamos fazendo. A Sudam preocupou-se com a construção da infraestrutura ao desenvolvimento. No I Plano Qüinqüenal 40,5% dos recursos foram destinados a transportes, caindo a 25,8% no I Plano Diretor, mas neste último acentuou-se bastante a atenção à energia que pulou de 4,5% do primeiro plano para 12,8% dos investimentos programados no plano diretor. Também houve aumento de importância do setor agropecuário que no I Plano Qüinqüenal recebeu da programação 16,4% dos investimentos e no plano diretor aumentou em percentual a 24,3%.

No I Plano Diretor (SUDAM, 1971) o principal diagnóstico foi a constatação de que o nível de investimento federal na Amazônia tornava-se incompatível com as necessidades regionais. O plano apelava a uma imediata ação federal na região, possível através da elevação do investimento público e da correção de distorções provocadas por políticas anteriores. Nestes termos a tecnoburocracia regional parecia reeditar a crítica feita, quando da criação da Sudam, à relação entre Spvea e ao governo federal, mas desta vez a relação em questão era a da Sudam com o governo corrente. Relembremos mais uma vez a crítica feita em 1966.

> Das diversas causas determinantes desse fato [não efetivação dos planos de desenvolvimento anteriores], talvez a mais importante tenha sido a falta de definição de uma POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO, que conciliasse as aspirações nacionais com as regionais, e que fosse adotada em comum pela SPVEA, pelo Governo Federal e pelos Governos locais (SUDAM, 1966, p. 32).

[220] Os dados são apresentados no livro "Problemática amazônica", que foi produto do II Fórum sobre a Amazônia de 1968, mas o capítulo assinado por Andrade não deixa claro se o mesmo foi escrito em 1968 ou nos anos posteriores (já que a publicação do livro data de 1971), tampouco os dados orçamentários deixam claro sua data, apesar de falar "ano corrente". Em todo caso os dados do orçamento-programa se referiam a um dos anos do intervalo entre 1968-1970. Pelas dificuldades encontradas pelo I Plano Diretor é de se supor que se referiam a 1968. O utilizaremos por se tratarem de dados apresentados por um superintendente e para demonstrarmos as prioridades tomadas pela burocracia da instituição.

Tabela 15: Distribuição setorial projetada das despesas de investim. em planos de desenvolvimento regional – Sudam, 1967-1971		
Setores e subsetores	I Plano Qüinqüenal (1967-1971)	I Plano Diretor (1968-1970)
Extrativismo	0,1	0,1
Lavouras e pecuária	16,4	24,3
Mineração	-	-
Indústria	12,6	13,4
Abastecimento	1,4	-
Serviços	4,9	6,1
Despesas gov. e com.	1,3	-
Transportes	40,5	25,8
Energia	4,5	12,8
Comunicações	1,9	1,0
Recursos naturais	2,9	1,1
Habitação	3,6	6,3
Saúde e Saneamento	5,8	5,6
Educação	2,7	1,0
Colonização	1,1	0,3
Diversos	-	2,5
TOTAL	100,0	100,00

Fonte: Sudam apud MAHAR, 1978.

Como proposta de resolução deste problema, além do apelo a maior investimento federal no geral, o I Plano Diretor defendeu que o governo federal transferisse à superintendência toda a receita dos impostos recolhidos na região num intervalo de três anos seguidos, o que implicaria em duplicação do orçamento da Sudam, embora representasse apenas 1% das receitas federais nacionais. Também se propôs a criação de um fundo de eletrificação regional a partir da incidência de uma taxa de Cr$ 0,001 por quilowatt/hora do consumo elétrico nacional, duplicando os investimentos no setor na Amazônia e representando apenas 1% de acréscimo para os consumidores.

Afora isso, além de constatar a permanência das disparidades intra-Amazônia, o plano concluiu, primeiro, que a estratégia de promover a agricultura extrativa deixava a região vulnerável às mudanças nos preços dos produtos primários no mercado internacional; segundo, a construção de rodovias havia deixado a Amazônia mais dependente em relação à produção industrial e comercial do Centro-Sul. Por conta destes problemas a superintendência defendeu a auto-suficiência regional.

O I Plano Diretor não foi sancionado, mas deixou clara a necessidade de alterações no curso das políticas e presença estatais na Amazônia. Para Carvalho (1987), o fato de o plano não ter sido sancionado deixou, até 1970, o desenvolvimento regional da dependência quase

completa dos incentivos fiscais decorrentes do setor privado. Nesta mesma linha de raciocínio Mahar resumiu assim o Plano e seu resultado:

> Em resumo, o Plano Diretor era 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 Diretor só se materializou em começos da década de 70 (MAHAR, 1978, p. 30).

Na realidade enquanto a burocracia regional apostava numa maior autonomia e construção de um projeto com cara regionalista, no governo federal a opção que estava sendo tomada tinha sentido oposto, a grande confirmação neste sentido foi a política de terras adotada no início dos anos 1970, tirando a jurisdição dos estados sobre parcela mais que considerável de seus territórios e concentrando-a no Executivo federal.

A idéia de substituição de importações, muito em voga no pensamento cepalino e, em medida menos crítica, relativamente incorporada pela ditadura militar, nos remete a uma noção de conflito entre regiões e prioridade ao empresariado e mercados locais. Não parecia ser este o objetivo do empresariado do Sul/Sudeste do país. Isto demonstra o conflito de interesses na definição das linhas gerais do desenvolvimento regional. Se por um lado era a burocracia da Sudam quem deveria elaborar os planos, por outro era o governo federal quem apontava as linhas gerais e liberava ou não os recursos, definindo a efetividade ou não da política em questão. Neste caso o poder do empresariado regional era bem menor que o do Sul/Sudeste.

2.9. As contradições no Caminho da Sudam

Também nos marcos da Operação Amazônia além da criação da Sudam (Lei 5.173/66) e do Basa (Lei 5.172/66), parte da redefinição do aparelho institucional do Estado, são desenvolvidos projetos nacionais com impactos regionais como o Programa de Integração Nacional (PIN, Decreto-lei 1.106 de 16/06/1970), responsável, entre outros, pela construção da rodovia Transamazônica, o Proterra (Decreto-lei 1.178 de 1/06/1971) e o próprio I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1972-74), que terá como desdobramento regional o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Ainda em 1970 o Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério de Minas e Energia cria o Projeto Radam (Radar da Amazônia), incorporado ao PIN, objetivando fazer levantamentos para o aproveitamento dos recursos naturais da Amazônia. Observe que ao mesmo tempo em que a Sudam é criada e ganha importância no cenário regional, também o governo atribui a outros órgãos funções e decisões a respeito do desenvolvimento amazônico, diminuindo o poder de decisão e ação da Superintendência sobre determinadas áreas e questões. Tanto o PIN quanto o Proterra tiveram seus orçamentos constituídos com verbas dos incentivos fiscais (sob gerenciamento da Sudam), porém estes projetos não eram vinculados à Sudam, mas a outros órgãos e ministérios, o que significa uma perda de controle de verbas por parte da Superintendência.

Isso se apresentava como uma contradição ao discurso formal quanto ao papel da nova superintendência. Para o ministro do interior a Sudam teria as mesmas características

operacionais da Sudene, “coordenando os órgãos jurisdicionados ao Ministério e procurando eliminar o paralelismo de atividades” (LIMA, 1971, p. 56). Na regulamentação geral das leis em torno dos incentivos fiscais e da criação da Sudam e do Basa se observa uma centralização, pelo menos do ponto de vista formal, na Sudam. Ela coordenaria os programas e ações dos demais órgãos federais na região, fossem eles de administração direta ou indireta – relembremos: de acordo com o artigo 10, alínea j, capítulo II, da Lei nº 5.173/66, a superintendência poderia sugerir mudanças e até mesmo a extinção de órgãos federais atuantes na região. Isso foi reforçado na exposição de 1968 do governo do Amazonas e, logo em seguida, superintendente da Sudam, João Walter de Andrade. Assim, a totalidade dos órgãos da Administração Federal, atuantes na Amazônia, estavam legalmente “obrigados a obedecer às diretrizes gerais do Plano e à orientação setorial da Sudam, na elaboração de seus programas, e deverão anualmente, nos prazos e formas que lhes forem determinados, encaminhar à Sudam seus orçamentos-programas” (ANDRADE, 1971, p. 155).

Pelas citações acima e reafirmando o que já levantamos anteriormente é possível supor que uma parte da burocracia federal, inclusive militar, acreditou ser possível apostar na Sudam como o grande órgão de centralização do Estado nacional na região amazônica. Evidentemente que aqueles diretamente atrelados à Superintendência ou a governos fortemente beneficiados por ela alimentaram maiores expectativas quanto a isso. Não foi o que aconteceu, mas, como destacaremos, a Sudam acabou cumprindo um papel central na concentração dos incentivos na agropecuária. Isso já era antecipado por Andrade em 1968. Para ele havia condições para a adoção de “uma estratégia segura de ocupação da Amazônia, optando pela atividade que menos recursos financeiros e humanos requer por área integrada: a agropecuária” (ANDRADE, 1971, p. 157).

A SUDAM deveria elaborar e executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia – lembre-se que as linhas gerais do plano já estavam definidas e o próprio plano seria aprovado por meio de decreto do Excecutivo (artigo 5º da Lei nº 5.173/66), deixando pouca ou nenhuma margem para uma possível construção coletiva. Entre outras atribuições específicas que lhe foram destinadas, duas chamavam mais atenção: (1) coordenar e supervisionar (ou até elaborar e executar) programas e planos de outros órgãos federais em atuação na região. Apesar desta atribuição formal, a importância efetiva da SUDAM diante dos demais órgãos federais se mostrou bastante questionável ao longo do tempo, havendo em muitos momentos disputas entre estes e a superintendência quanto a aplicação de recursos e programas de desenvolvimento para a Amazônia; (2) a segunda atribuição diz respeito à prerrogativa de decidir sobre a distribuição dos recursos, provenientes dos incentivos fiscais, entre os diversos projetos privados pretendentes de investimento na região. Este poder de decisão atribui, pelo menos na forma, o poder de a instituição definir para onde e para quem vão os recursos públicos disponíveis – o que certamente abre uma disputa em torno dos mesmos e do próprio controle da instituição.

Ianni[221] (RODRIGUES, 1996) afirma que a ditadura militar recriou a Amazônia como fronteira, tornando-a um espaço capaz de consumir mercadorias, mas também produzi-las em grande escala, particularmente aquelas que com baixo processo de verticalização se realizassem no mercado externo, favorecendo, dessa forma, fundamentalmente, a lógica do capital financeiro que exerce e amplia gradativamente sua hegemonia no Estado.

Por meio de decretos-lei, e de acordo com interesses da acumulação capitalista e de quem controla o poder, o Estado determina a ocupação espacial da região e os incentivos fiscais, inicialmente restritos à indústria, migram sucessivamente para a pecuária provocando intensa busca de terras para a conformação de grandes fazendas. Para isso recorrem aos mais

[221] Anotações de aula de um curso ministrado.

variados métodos, legais ou não. Decretos-lei, a exemplo o 1.164/71, e outras medidas retiram dos estados da região a jurisdição sobre parcela significativa de suas terras. O Estado do Pará perde muito. Pelos dados do Iterpa, apresentados por Loureiro (2004), apenas 29,7% de suas terras ficam sob jurisdição do Governo do Estado/Iterpa.

A mudança do eixo das ações governamentais de desenvolvimento regional que se desloca da indústria para a agropecuária, decorre, em grande medida, da falência das indústrias regionais diante da concorrência da produção do Sul/Sudeste brasileiro a partir da "integração nacional" iniciada com a construção das rodovias desde os últimos anos da década de 1950. A debilidade da empresa regional foi caracterizada por Ronaldo Franco de Sá Bonfim, no fórum de 1971. Para ele a empresa amazônica guardava características pré-capitalistas de tal modo que os métodos de tomada de decisão não obedeciam "aos rigores da técnica empresarial moderna. A empresa é de composição familiar e as relações sociais assumem um caráter particularista" (BONFIM, 1971, p. 110).

Com a Lei nº 5.174/66 se coloca a agropecuária, na prática, como setor privilegiado na distribuição dos incentivos fiscais. Segundo os dados do ministro do interior (LIMA, 1971), já em 1967 a agricultura/agropecuária abocanhou 73% dos recursos provenientes dos incentivos fiscais. Afora esta razão veremos que isto não representa um simples atendimento ou compensação ao empresariado/oligarquia regional, mas constitui parte de um novo projeto para a região, onde mesmo na agropecuária os setores regionais terão que conviver com setores de outras regiões. Por outro lado, não é difícil concluir que o baixo nível tecnológico da indústria regional a colocava em condições de desigualdade diante da produção do centro dinâmico da produção industrial do país.

Esta mudança radical, da indústria à agropecuária, que em si já nega a tese da substituição regional de importações, implica, na análise de Loureiro (2004), em sérias consequências à região: corrida por grandes extensões de terra, impulsionando os conflitos, pois quanto maior a terra, maior seria o montante de incentivos fiscais; desaceleração da industrialização; significativos danos ambientais; substituição do projeto (ou da expectativa) desenvolvimentista regional por um projeto inicialmente alheio à burguesia regional e à região.

Assim, mesmo no setor agropecuário, podemos observar mudanças importantes, primeiro porque uma parcela significativa de grandes empresas passa a comprar grandes extensões de terras (Volkswagen e Bradesco, por exemplo); segundo, de acordo com Becker (2001) e outros autores, fazendeiros medianos principalmente de São Paulo, Minas Gerais e Goiás, constituem a nova fração regional da classe dominante, substituindo a antiga hegemonia de aviadores de castanhas e fazendeiros tradicionais, disputando o aparelho ou com eles forjando alianças. Talvez a idéia de substituição seja forte demais perto de um processo de compartilhamento (não sem algum tipo de conflito) de poder com o latifundiário já presente na região. Em todo caso a entrada destes novos atores é um fato que não se pode desprezar.

Mas a extensão dos incentivos fiscais incorporou somente as empresas constituídas como S/A, eliminando os pequenos produtores de terem acesso aos mesmos. A política que se desenvolveu, então, e que ficou clara nos PDA's (planos de desenvolvimento da Amazônia), traça funções e mecanismos diferentes para os setores sociais da Amazônia: aos detentores de capital coube incentivo fiscal, aos trabalhadores restou o árido trabalho no interior da mata.

Ao incluir o setor madeireiro e a agropecuária entre os setores incentiváveis e ao reconhecer o valor das terras como recursos próprios dos que viessem a controlar os projetos agropecuários, o Estado estabelece íntima relação entre incentivos fiscais e propriedade da terra (leia-se fundamentalmente grande propriedade). Ademais, se para acessar os recursos dos incentivos fiscais exigiu-se uma contrapartida de recursos próprios dos demandantes,

podemos supor como natural que os setores regionais (detentores de baixa capitalização) fossem estimulados a pleiteá-los através de projetos agropecuários, onde eles podiam supervalorizar artificialmente seus imóveis (apresentados como contrapartida financeira), alguns dos quais conseguidos por meio de grilagem. A concentração crescente de terras que se observa para projetos agropecuários, madeireiros e minerais passa a conflitar com a procura dos pequenos produtores, principalmente imigrantes. Isso pode ser comprovado ao compararmos os dados da Sudam sobre financiamento e incentivos fiscais com as informações do Incra relativas à concentração da propriedade e da Comissão Pastoral da Terra sobre os conflitos. Veremos isso no capítulo 6.

CAPÍTULO V. A CONSOLIDAÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL PARA A AMAZÔNIA

Com este capítulo objetivamos apresentar os anos 1970 como a consolidação de um projeto nacional para a Amazônia, ou seja, o estabelecimento de um papel claramente definido a ela na acumulação de capital que ocorre no país. Para isso contribuiu, entre outros motivos, a crise que a economia brasileira entrou a partir de meados desta década e as respostas dadas pelo governo militar. Este projeto foi efetivado com a Sudam ficando à margem do processo de decisão e execução das principais medidas que atuam sobre o cenário regional, de modo que a Superintendência foi esvaziada politicamente e colocada em questão sobre sua eficácia e continuidade de existência. Isso pode ser verificado analisando-se a evolução dos incentivos fiscais e o estabelecimento dos grandes projetos de exploração dos recursos naturais na região.

1. PLANOS DE DESENVOLVIMENTO, CRISE NA ECONOMIA E NA DITADURA

1.1. O "Milagre Econômico" e o I PND

Ainda durante o governo Costa e Silva se inicia o período de crescimento da economia denominado de "milagre econômico brasileiro" que se estende de 1968 a 1974. Para Alves as altas taxas de crescimento durante o Milagre Econômico[222] decorreram do aumento do investimento estrangeiro e de um amplo programa de investimento estatal sustentado no investimento externo, que fez com que a dívida externa saltasse de US$ 3,9 bilhões em 1968 para mais de US$ 12,5 bilhões em 1973. "Os incentivos governamentais conseguiram induzir enorme elevação no nível global de investimentos estrangeiros, que passaram de cerca de US$ 11,4 milhões a mais de US$ 4,5 bilhões entre 1968 e 1973" (ALVES, 2005, p. 179-180). Sustentada nos dados levantados por Fajnzylber (1971), a autora afirma que as empresas estrangeiras dominaram o setor de bens de consumo durável e parte do setor de bens de capital.

É no meio deste período, em dezembro de 1971, que o novo governo militar (Médici) lança o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Se durante o governo Castelo Branco era necessário estabilizar a inflação e outros indicadores agora, segundo Prado e Earp, o crescimento econômico se mostrava politicamente inadiável de modo a esvaziar a oposição ao regime, frustada com a permanência dos militares no poder. "Durante o governo Médici, a busca de legitimidade deslocou-se definitivamente do plano político para o plano econômico" (PRADO e EARP, 2003, p. 228).

Pelo que já vimos no capítulo 4, o governo de Médici assumiu com algumas tarefas já tendo sido cumpridas pelos governos golpistas anteriores. Parte dos setores burgueses e de direita que haviam apoiado o golpe e depois passado a questionar os governos militares já

[222] O crescimento do PIB foi de 11,2% (1968), 10,0% (1969), 8,8% (1970), 13,3% (1971), 11,7% (1972), 14,0% (1973) e 9,8% (1974) (THE WORLD BANK apud ALVES, 2005, p. 176), a partir de onde declina, mas ainda mantém uma média de 6,7% no período entre 1975 e 1980.

havia sido afastada. O Ato Institucional n° 5 (AI-5) concentrou acentuadamente os poderes no Executivo, inclusive no tocante à repressão à oposição e, principalmente, aos movimentos sociais. Com isso a chamada "linha dura" do regime demonstrava que seu projeto de poder era prolongado e isso ficou explícito quando Costa e Silva adoeceu e Pedro Aleixo, um civil, foi impedido de assumir a Presidência do país. Neste período regime teve certo fortalecimento tanto com o crescimento econômico quanto com a significativa vitória eleitoral da Arena nas eleições de 1970.[223]

Afora estes elementos entre 1964 e 1967 foram feitas reformas que permitiram acumular-se certa capacidade de investimento público, inclusive para o setor privado. Segundo Tavares e Serra (1984) estas reformas, as mudanças de política salarial, cambial e de atração de capital externo, possibilitam ao Brasil se preparar para um novo estilo de desenvolvimento capitalista que, por sua vez, pressupôs um novo esquema de concentração tanto do poder quanto da renda, assim como novos mecanismos de estímulo, adequados a nova etapa de integração com o capitalismo internacional.

Destacando a superação de certas contradições internas (entre classes, frações, etc.) e as dimensões do mercado interno, estes autores concluem que no Brasil havia uma solidariedade orgânica entre Estado e capitalismo internacional. Estes participam, sem grandes contradições, dos setores dinâmicos da economia, constituindo um núcleo integrado em expansão. Por aqui teria passado a saída da crise, pela intensificação da solidariedade para com o capital estrangeiro, mais claramente, por novas formas de dependência: tecnológica e financeira.

Mantega e Moraes (1991) também chegam à conclusão de uma nova dependência da economia brasileira. Com a expansão da produção de bens de capital num ritmo superior à demanda, cujo marco é 1973, tem-se uma nova dependência, modificando os vínculos com imperialismo, passando da dependência de tecnologia e da importação de bens de capital à dependência financeira principalmente. A internalização do capital estrangeiro, por outro lado, amplia o movimento da remessa de lucro ao exterior pressionando, como contrapartida, o endividamento externo da economia. Mesmo assim, o país poderia substituir bens de capital em escala crescente, produzir tecnologia e internalizar as principais fases da reprodução do capital.

A partir de 1967 a política de combate à inflação foi flexibilizada para estimular o aumento da produção. Neste período a economia nacional dispunha de uma capacidade ociosa que podia ser utilizada. No plano internacional a situação também favorecia a economia brasileira, já que havia crescimento econômico (que demandava exportações brasileiras) e liquidez financeira.

O governo Médici, que mantivera Delfim Netto no ministério da Fazenda e nomeara João Paulo Reis Velloso para o Planejamento, apresentou primeiramente, em setembro de 1970, um documento definindo os objetivos nacionais e metas setoriais, mas que não se constituía, como ele próprio afirmou, um novo plano global. Este documento, o Metas e Bases para a Ação do Governo, tomou o desenvolvimento (e o seu inverso, o subdesenvolvimento) como um produto do crescimento econômico e apresentou como objetivo-síntese transformar o Brasil numa potência em pouco tempo (GREMAUD e PIRES, 1999a), isso ficou evidente quando se afirmou que crescendo acima de 7% ao ano reduzir-se-ia a distância em relação aos países desenvolvidos, permitindo a "elevação da renda per capta e dos padrões de bem-estar do povo". Assim, o Brasil não almejava "apenas crescer. Almeja no final do século, ser parte integrante do mundo desenvolvido" (BRASIL, 1970, p. 5).

Para isso, dever-se-ia modernizar o núcleo mais desenvolvido do país, aproveitar os recursos humanos e, sem comprometer o núcleo acima citado, promover o progresso de novas

[223] Em grande medida decorrente do próprio crescimento econômico, mas também pelo aniquilamento das oposições e pelo controle da máquina eleitoral.

áreas e ocupar as áreas vazias – ou seja, integrar as regiões "atrasadas" ao centro moderno da economia. Se o objetivo primeiro e último era nos tornar uma potência mundial e a economia do planeta já era controlada por grandes empresas o governo opta por apoiar o desenvolvimento da empresa nacional, fortalecendo-a internamente e sustentando a expansão externa das mesmas, o que significa expandir o mercado interno e as exportações (GREMAUD e PIRES, 1999a).

Na realidade o governo fazia a opção de estimular a concentração econômica e monopolização da economia brasileira.[224] Finalmente, para o que interessa diretamente a Amazônia, propõe-se a modernização da agricultura e a expansão da fronteira agrícola, via apoio técnico e distribuição de incentivos e créditos. Como desdobramento destes objetivos o Metas e Bases defende a integração nacional, onde se encaixa o PIN (Programa de Integração Nacional), cuja construção da Transamazônica (parte do objetivo de ligar Nordeste e Amazônia) foi um dos seus projetos (GREMAUD e PIRES, 1999a; BRASIL, 1970).

É neste conjunto de objetivos que se insere o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), já previsto no Metas e Bases. O I PND mantém as principais políticas do Metas e Bases e reafirma o crescimento econômico como objetivo básico, mesmo que isto viesse penalizar outros objetivos (GREMAUD e PIRES, 1999a). A idéia de nos incluir no seleto grupo dos países centrais permanece já que no espaço de uma geração dever-se-ia "transformar o Brasil em nação desenvolvida." Para tanto o plano defende explicitamente uma ação efetiva do Estado na economia, expandindo seus investimentos e "sua capacidade de regulamentar" (BRASIL, 1971, p. 14 e 17). O I PND já aponta um processo que vai ganhar importância no plano seguinte e que terá influência decisiva sobre a Amazônia, qual seja, os grandes programas de investimentos. Com o objetivo de elevar a taxa de investimento bruto para 19% ao ano, segundo demonstram Prado e Earp (2003) alguns programas tinham prioridade: siderurgia, petroquímica, energia elétrica, transportes, construção naval, comunicações e mineração.

Os investimentos programados no I PND foram importantes para manter o nível de crescimento econômico. O PIB cresceu em média 11,7% ao ano e a indústria obteve picos de 12,4% de crescimento ao ano. Diante destes dados Gremaud e Pires (1999a) concluem que a expansão da demanda interna foi a causa fundamental do crescimento econômico, o que ficou evidente, segundo os autores, no fato de ter sido a indústria de bens de consumo duráveis, junto à construção civil e à produção de bens de capital, que comandou a expansão da economia durante o milagre.

Evidentemente as condições da economia mundial atuaram favoravelmente ao crescimento econômico brasileiro. Desde o logo após Segunda Guerra o mundo presenciava o maior período ininterrupto de crescimento de sua história. O Estado desenvolvimentista-autoritário brasileiro, substituidor de importações, impulsiona o crescimento econômico e a própria industrialização do país por meio da tomada de significativos montantes de empréstimos externos, num cenário internacional que favorecia esta atitude.[225] Este tipo de

---

[224] Singer (1988) assim se posiciona: "não é demais afirmar portanto que a política econômica inaugurada em 1964 procurou tornar mais eficazes os instrumentos de controle da vida econômica pelo Estado e que neste sentido seu êxito dependeu da concentração de capital, a qual foi acelerada de todas as maneiras.

[225] Maria da Conceição Tavares demonstra que o governo manipulou a política econômica de modo a aproveitar o cenário internacional favorável. "A política cambial manteve-se altamente estimulante à entrada de capitais de empréstimo, coerente com a grande disponibilidade de recursos no euromercado. As minidesvalorizações garantiam o alinhamento do câmbio à inflação interna, sustentando a renda do exportador, mas descontava a inflação norte-americana. Com isso, procurava-se transferir integralmente ao tomador em cruzeiros dos dólares os efeitos da inflação mundial na desvalorização da dívida contraída no exterior. Enquanto as taxas de juros internacionais estiveram baixas e estáveis, essa era uma situação francamente favorável ao aumento do crédito

Estado desenvolve-se em alguns países periféricos no pós-guerra. Neste período ocorre o boom econômico, possibilitando o desenvolvimento do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, com forte presença econômica e social. Na Europa a organização dos trabalhadores e a ameaça do socialismo do Leste Europeu fizeram com que sua presença fosse mais significativa. Em países como o Brasil, já demonstramos, o Estado assume para si a tarefa de garantir as condições necessárias à industrialização nacional, condição apontada como necessária (em certa medida entendida como quase única) ao desenvolvimento do país e combate ao subdesenvolvimento. Os petrodólares, presentes no mercado europeu em busca de investimento, facilitaram o financiamento de projetos de industrialização como o brasileiro a taxas relativamente baixas.

Assim, os resultados alcançados pelo Estado desenvolvimentista não são produto unicamente das "brilhantes" elaborações de política econômica da burocracia estatal. Goldenstein (1994), analisando um período maior que o milagre, afirma que uma específica relação entre e intra-classes permite que se aprofundem os laços de dependência, produzindo rápido desenvolvimento durante algumas décadas. Mas este objetivo é alcançado devido a uma dinâmica muito favorável do capitalismo internacional, permitindo, por meio da entrada de capitais estrangeiros, amortecer conflitos internos, essencial para a não interrupção do processo de acumulação.

Mas nem tudo eram flores. Os empréstimos a taxas de juros flutuantes se mostraram uma séria armadilha e o crescimento das principais economias capitalistas se esgotaria, ainda que não se quisesse. Lipietz (1991) lembra que no final dos anos 1960 a produtividade já começava a cair nos principais ramos da economia, mas o entusiasmo não deixava perceber e isso se transforma em crise no decorrer da década de 1970, demonstrando que as taxas de lucro estavam em desmoronamento. Mas a crise não se demonstrava ainda em toda a sua amplitude nos primeiros anos da década. Apesar disso, o fim da conversibilidade do dólar, o abandono do sistema internacional de taxas de câmbio fixas e o primeiro choque do petróleo eram demonstrações fortes do que estava no cenário próximo.

A agricultura deveria ser modernizada, expandir a sua fronteira agrícola e alcançar expansão de mais de 7% em média anual. No que toca à expansão da fronteira[226] a Amazônia ganha destaque, a qual se associariam o Planalto Central e algumas áreas do Nordeste (GREMAUD e PIRES, 1999a). O I PND, como será demonstrado posteriormente, reordena a visão governamental sobre a Amazônia. Até então Amazônia e Nordeste eram alvos de políticas relativamente homogêneas. A partir deste plano a primeira passa a ser tomada como uma "fronteira de recursos" (devendo compor o planejamento nacional nestes termos) e a região nordestina foi definida como "deprimida" (LOUREIRO, 2004).

Para aumentar a competitividade internacional da economia brasileira e colocar a empresa brasileira em condições de concorrer com as multinacionais o governo militar aposta e estimula a grande empresa nacional, incentivando a sua concentração, o que envolve, inclusive, o setor bancário (através do qual se esperava a diminuição dos custos de intermediação financeira). Os empréstimos públicos facilitados pelo BNDE e por outros bancos estatais, principalmente, e os incentivos fiscais são os instrumentos utilizados para tal (GREMAUD e PIRES, 1999a).

Na realidade o estímulo à concentração não se restringe à empresa nacional. Condições econômicas (financeiras, cambiais, fiscais, tributárias, salariais e outras) e

---

externo ao Brasil e à expansão das importações, e no mínimo neutra em relação às exportações" (TAVARES, 1986, p. 30).

[226] Expressão que pode apresentar a idéia que não há nada após o limite da mesma, cabendo então expandi-la, o que não é verdade e, por isso mesmo, a expansão ocorre sobre algo. Como não se considera o que já existe, ou se procura ignorar, as condições para o conflito se apresentam. Lamentavelmente a Amazônia foi palco deste processo.

“políticas (hegemonia absoluta do Poder Executivo) facilitaram o funcionamento e a expansão das grandes empresas, geralmente ligadas a empresas estrangeiras”, fortalecendo-as inclusive frente às brasileiras. Convergiram, então, de um lado, o expansionismo das multinacionais (com sede nos EUA, Japão e Alemanha) e, de outro, a política antiinflacionária do governo militar brasileiro. “Os dois movimentos orientaram-se no sentido da ‘interdependência’, adotada como doutrina a partir do Governo Castelo Branco, em 1964” (IANNI, 1991, p. 269).[227]

Mas apoio à empresa privada e a associação do Brasil à economia internacional não ocorrem sem contradições. Ianni (1991) lembra que a política econômica desde 1964 reincorpora a economia brasileira como um subsistema econômico dependente no sistema mundial sob o domínio dos EUA, estimulando as multinacionais, porém tanto as relações como as técnicas de complementaridade e interdependência não sobressaem de forma absoluta. “Ao longo desses anos, pouco a pouco, a política econômica incorporou e desenvolveu também diretrizes e objetivos de tipo nacionalista” (IANNI, 1991, p. 289).

Às estatais coube apoiar este processo de concentração econômica, mesmo que para isso a presença do Estado tivesse que se tornar mais ativa. De 1968 a 1974 o governo criou 231 novas empresas. Isso não significou um processo de estatização da economia, mas a forma que se encontrou de desenvolver setores fundamentais ao crescimento econômico. Deste modo, não há um “agravamento do grau de estatização do país e sim de um forte centralismo na condução da economia” (LAGO, 1990, p. 271). Retomaremos brevemente este debate mais à frente.

Com o I PND a questão da integração nacional ganhou efetividade do ponto de vista político-econômico, sendo sustentada na doutrina de segurança nacional. Assim, dever-se-ia expandir a fronteira agrícola, ocupar as regiões “atrasadas” e incorporá-las ao espaço econômico nacional. Para tal, o plano defende a expansão do mercado interno (como meio de crescimento da economia nacional) e a descentralização econômica do país (concentrada no Sudeste) via desenvolvimento das demais regiões. Créditos e outros estímulos estatais deveriam ser utilizados para tal. No caso da Amazônia e do Nordeste os incentivos fiscais ganhavam destaque. À Amazônia a política centrou-se na concepção de que se fazia necessário integrá-la ao país para desenvolvê-la. Dois grandes projetos foram apresentados para alcançar este fim: a Transamazônica (ligando a região ao Nordeste) e a Santarém-Cuiabá fazendo a ligação com o Centro-Oeste.

Se o projeto do governo militar era transformar o país numa nova potência mundial, as empresas nacionais deveriam ser fortalecidas, já afirmamos isso, e, por conseguinte, as exportações deveriam ser ampliadas inclusive para dar prosseguimento ao desenvolvimentismo. Mas estas exportações não poderiam ser limitadas ao setor agrário-exportador como nas décadas anteriores. Novos produtos agrícolas, minérios e produtos manufaturados contariam com o apoio do Estado para ampliarem suas vendas no exterior.

O esforço de crescimento econômico deveria ser sustentado no investimento interno, mas de 1971 a 1973 ocorre uma forte entrada de capitais externos, aprofundando o endividamento da economia brasileira. Contudo, Batista Jr. (1988) lembra que tão somente US$ 1,2 bilhões de recursos externos foram realmente absorvidos pelo PIB, demonstrando que o endividamento externo serviu essencialmente para conformar reservas internacionais. Cruz (1984) afirma que o primeiro movimento de aceleração do crescimento da dívida externa brasileira coincide com a expansão econômica observada no período de 1968-1973, o chamado milagre econômico. Mais que isso, este comportamento da economia brasileira foi

[227] Para a concentração, seja da empresa nacional ou estrangeira, a política operária (como nomeia Ianni) foi elemento importante. A política de contenção salarial e de organização sindical foi, assim, parte fundamental da política de recomposição das relações entre as classes assalariadas e os compradores de força de trabalho – recomposição necessária à acumulação capitalista.

reflexo do movimento do capital internacional: a internacionalização sem precedentes até então das finanças internacionais. "A economia brasileira foi 'capturada', juntamente com várias outras economias, num movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de valorização" (CRUZ, 1984, p. 17-18). O país torna-se vulnerável a este movimento do capital que se retrai em meados da década e volta a expandir-se por volta de 1977 e, novamente, sofre forte retração depois do segundo choque do petróleo e de suas conseqüências.

Do ponto de vista da renda, o período do "milagre econômico" representou uma concentração nos setores mais ricos da sociedade e uma estagnação do salário-mínimo real. Isso foi facilitado pelo regime militar que ao reprimir os movimentos sociais, inclusive a organização sindical e seu direito de greve, dificultou a pressão por parte dos trabalhadores para a obtenção de ganhos reais provenientes do crescimento econômico. A rigor os trabalhadores tiveram dificuldade de até mesmo garantir a recomposição de seus salários corrompidos pela inflação. Somente nos últimos anos do milagre é que a expansão econômica fez aumentar a procura por determinados profissionais, elevando estes salários.[228]

1.2. O II PND e a Crise do Regime Militar

Assumindo o governo em março de 1974, Ernesto Geisel aprovou em dezembro do mesmo ano o II PND. Reis Velloso continuou no Planejamento e Mário Henrique Simonsen ocupou a Fazenda. A crise e instabilidade internacionais já se faziam mais presentes. Os acordos de Bretton Woods estavam sendo abandonados (produzindo desvalorizações cambiais)[229] e o choque do petróleo elevara os custos de produção e a inflação em diversos países, desorganizando o balanço de pagamentos em muitos países e levando a adoção de políticas recessivas de combate à subida dos preços.

Neste cenário o Brasil deveria ter mais dificuldades em seu balanço de pagamentos e em suas exportações. Mesmo assim, o II PND, segundo Gremaud e Pires (1999b), não acredita numa crise prolongada e se mostra otimista quanto ao desempenho da economia brasileira, reconhecendo a crise, mas afirmando que o país deveria "crescer expressivamente, no próximo qüinqüênio, a taxas que se comparem às dos últimos anos" (BRASIL apud GREMAUD e PIRES, 1974, p. 71). Deste modo, segundo o governo "a economia brasileira – uma 'ilha de tranqüilidade em meio a um mar revolto' – deveria responder à crise através de crescimento acelerado" (CRUZ, 1983, p. 37). Para Carneiro (2002) o plano toma como alternativa ao cenário externo a preservação do crescimento e a ampliação e diversificação da estrutura produtiva do país, o que respondia, na compreensão de Fishlow (1986), à busca por manutenção de legitimidade do regime de modo a conseguir realizar a transição lenta, gradual e segura do regime militar ao de democracia.

Para que a economia brasileira crescesse o II PND, segundo Cano (2004), procurava implantar, expandir e modernizar setores estratégicos, além de sustar o desequilíbrio da balança comercial. Assim, contemplaram-se os insumos básicos (aços, não-ferrosos, químicos e energia, entre outros) e bens de capital – cuja capacidade produtiva seria muito acrescida e enfrentaria maiores dificuldades no aprofundamento da crise.

---

[228] Veja Lago (1999). Ele analisa os indicadores e afirma que teria ocorrido um crescimento do salário médio real, mas isso, segundo este autor, foi decorrente dos ganhos reais conseguidos por algumas categorias profissionais mais qualificadas.

[229] O governo dos EUA diante de suas dificuldades e dos déficits nas suas contas conduz unilateralmente não apenas o abandono do padrão dólar-ouro como a desvalorização da sua moeda. Em agosto de 1971 Richard Nixon abandonou a conversibilidade do dólar em ouro, jogando abaixo o acordo de Bretton Woods. Isso ocorre em meio a uma maior competição entre os países das economias centrais. Europa e Japão haviam expandido muito suas economias no pós-guerra e suas empresas alcançavam (ou se aproximavam) a produtividade das empresas estadunidenses.

Castro (1985), envolto numa compreensão otimista, discorda da afirmação feita de que o governo tivesse uma compreensão parcial da crise, ao contrário, para ele com o II PND o governo se lança ao desafio de superar a um só tempo a crise e o subdesenvolvimento. É por isso que ao invés de um ajuste recessivo como indicava o cenário externo o governo teria optado pelo crescimento reestruturando a economia nacional – daí a economia ser mantida em "marcha forçada". O bloco de investimentos que o governo apresentou no II PND, buscou não somente substituir importações, mas, se possível, ampliar e conseguir novas frentes de exportação, "teria em princípio por efeito: sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de conseqüências imprevisíveis; assegurar espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos; e, claro, modificar, a longo prazo, a estrutura produtiva" (CASTRO, 1985, p. 37). Novamente o Estado teria que cumprir papel destacado.

> O avanço da ação reguladora do Estado, mediante políticas de estímulos e orientação de decisões privadas, bem como a ocupação de novos espaços pelas empresas públicas, era algo *inerente* à decisão maior de levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo. Em suma, diante da crítica situação com que se defrontava a economia em 1974, o governo que acabava de ser empossado negou-se a delegar ao mercado a condução das decisões econômicas (CASTRO, 1985, p 42).

Apesar das intenções governamentais e do otimismo de Castro, em 1974 a economia brasileira crescera, mas em proporções menores se comparadas ao auge no milagre econômico. Mesmo assim, Cano (2004) acredita que a execução parcial do plano permitiu a manutenção em níveis ainda elevados da taxa de inversão, principalmente da taxa de expansão da produção industrial (mesmo que em desaceleração). Por outro lado, ficavam mais evidentes as contradições do crescimento acelerado. As importações haviam crescido muito, a balança comercial tornara-se deficitária e a inflação se elevava. Esse crescimento das importações já vinha desde o período do milagre se agrava com o II PND a partir do aumento da importação dos bens de capital. Afora isso, a renda havia sido concentrada ainda mais e ocorrera uma permanência dos desequilíbrios inter-setoriais (a agricultura ficava para trás se comparada à indústria) e intra-setoriais (forte expansão da produção de bens de consumo duráveis frente aos bens de capital e indústrias de base). Como um dos desdobramentos disso, a oposição institucional (MDB) conseguiu vitórias significativas nas eleições de 1974,[230] trazendo mais dificuldades ao regime militar.

Para o II PND os principais problemas da economia brasileira eram a vulnerabilidade externa e a incompleta estrutura produtiva da economia nacional. Como o mercado não conseguiria sozinho conduzir as transformações que se exigia o Estado deveria ser ativo, com investimentos diretos e apoio ao capital privado nacional. Ao Estado, além dos investimentos sociais, cabia a responsabilidade pela infraestrutura econômica: energia, comunicações e transporte. Durante este período os investimentos públicos representaram mais da metade dos investimentos totais da economia brasileira. Gremaud e Pires (1999b) afirmam que mesmo apostando nas exportações como meio de crescimento o governo concentrou esforços nas fontes internas de expansão da economia, entre as quais implicitamente se colocava a retomada da substituição de importações, já que se presenciavam dificuldades nas exportações e no balanço de pagamentos (exigindo controle das importações).

O plano apresenta um discurso redistributivista de renda, mas, assim como nos planos anteriores, afirmava a necessidade de modernização e formação de grandes empresas industriais e financeiras no país - que deveriam contar com apoio estatal para isso (entre os quais o financiamento subsidiado).[231] Também reafirmava a necessidade de uma economia

[230] Evidentemente não são apenas os números da economia que explicam o resultado eleitoral.
[231] Modernização e expansão da fronteira agrícola também é o lema para a agricultura.

moderna no Centro-Sul do país, com a diferença que isso deveria ocorrer em paralelo a uma desconcentração industrial via investimentos regionais. De acordo com Carneiro (2002) isso ocorreria com a desconcentração da nova indústria de bens intermediários. Além deste, os outros campos de atuação seriam: aprofundamento da integração nacional com investimentos (já citados) e redistribuição populacional via política de colonização, onde se inseria destacadamente o Polamazônia; desenvolvimento social; integração à economia mundial e ajustamento à nova realidade internacional, particularmente à nova situação energética.

Para Gremaud e Pires (1999b) a estratégia de ajuste contida no II PND é a promoção de uma alteração na estrutura econômica a favor dos bens comercializáveis no mercado internacional (os tradeables), mas sem recorrer à desvalorização. O não recurso à manipulação do câmbio neste momento decorria primeiro do medo de aceleração da inflação, segundo, da não crença de que isto trouxesse impacto positivo significativo na balança comercial e, finalmente, do fato de que o setor privado havia tomado grandes empréstimos externos e a desvalorização o afetaria negativa e profundamente.[232]

Para Lessa (1988) faltou apoio interno ao II PND já que o setor de bens de consumo duráveis deixava de ser prioridade (o que ficou evidente no anúncio da nova política industrial pelo CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial), perdendo privilégios em favor da produção de insumos básicos e de bens de capital, inclusive com a restrição ao crédito ao consumidor (afetando o consumo de bens duráveis). Assim, chocava-se com interesses presentes: parcela considerável do capital nacional vinculado à produção de duráveis e o capital externo não disposto, num cenário de crise, a bancar esta nova aposta. Schwartsman (GREMAUD e PIRES, 1999b) afirma que para consolidar o plano o "Estado-empresário" sustentou-se em si próprio, apoiado fundamentalmente nas empresas estatais para conduzir a modernização proposta pelo regime militar.

Para conseguir apoio o governo também buscou aproximação com empreiteiras e capital financeiro nacional e procurou fazer investimentos em regiões tidas como atrasadas. Aguirre e Dias (1993) concluem que esta última medida buscava atrair as forças políticas tradicionais destas regiões para o apoio ao plano. Mas, como veremos, no caso da Amazônia, a oligarquia regional passou distante das instâncias de decisão e controle dos os grandes projetos do II PND/II PDA.

Para Lessa (1978) o núcleo central da nova estratégia governamental era composto por duas diretrizes mutuamente articuladas: (1) o estabelecimento de novo padrão de industrialização, onde o centro dinâmico da industrialização passaria para a indústria de base; (2) correção dos desníveis da organização industrial através do fortalecimento do capital privado brasileiro para que esse viesse a se tornar hegemônico, reservando-lhe os bens de capital sob encomenda.

> A prioridade conferida a estes setores, além de completar a industrialização pesada, implica na proposta de um novo padrão de industrialização, numa modificação da "alocação de recursos" em várias dimensões: setoriais, regionais e sociais. Os setores de bens de produção, segundo o II PND, passariam a ser setores líderes da expansão industrial da economia brasileira presidindo e dando sentido de seu movimento dinâmico (LESSA, 1978, p. 6).

Qual a implicação da reorientação econômica proposta no II PND para regiões periféricas, como era o caso da Amazônia? Para Lessa as indústrias de base deveriam estabelecer-se levando em consideração a existência dos recursos naturais, o transporte e a

[232] Apesar disto Cruz (1984) lembra que em junho de 1974 o governo lança um pacote com algumas medidas para conter as importações e mantém a política de minidesvalorizações como meio de estimular as exportações nacionais.

localização das fontes energéticas incorporáveis, por isso os principais projetos do II PND se localizariam nas regiões da periferia da economia do Brasil. Com isso a integração nacional também ganhava novo sentido, vide a declaração da reunião ministerial de 19/03/1974:

> Dessa forma, o esforço de integração nacional adquire nova dimensão; a ocupação de espaços praticamente virgens irá não apenas contribuir para a expansão do emprego e do PIB, mas permitirá, ademais, sem prejuízo do abastecimento interno, ampliar expressivamente o volume de suas exportações para obtenção de divisas cada dia mais indispensáveis (BRASIL apud LESSA, 1978, p. 13).

Assim, os investimentos estatais e privados (nacionais e estrangeiros) tomariam como prioridade o bloco de bens de produção tornando-se líder da industrialização brasileira, conformando uma reordenação espacial profunda da economia visando os recursos de regiões periféricas agora tomadas como estrategicamente prioritárias.

Codato (1997), como vimos desde o capítulo I, segue a tese de Lessa e acredita que a resposta à crise dos anos 1970 levou o governo a redefinir a economia, priorizando a indústria de base e ferindo interesses cristalizados - como os do setor de bens duráveis e do setor financeiro privado (que desejava gerenciar os fundos governamentais). Mais importante: esta redefinição associou-se a um novo rearranjo da estrutura burocrática com a centralização do poder na cúpula governamental, reduzindo drasticamente a presença de empresários nos conselhos estatais. O CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico) foi o exemplo mais acabado deste processo. Foi justamente nestes rearranjos processados que se deveria buscar, ainda que não se reduzissem a eles, as raízes da oposição empresarial ao governo Geisel. Para Lessa (1978) as medidas e a força com que o governo buscou alcançar uma estratégia "meramente voluntarista" geraram quebraduras com blocos de interesse importantes da economia, levando as frações empresariais a questionarem o arbítrio, autoritarismo e estatização do governo, de modo que a crise econômica se converteu em crise política. Assim, é possível perceber, de acordo com Senra (2005), que "Geisel e o II PND representam, portanto, o momento de auge e início da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro, naquele momento expresso na forma política de uma ditadura militar" (SENRA, 2005, p 189).

Paralelamente ao II PND, o endividamento externo brasileiro cresceu muito e com taxas de juros flutuantes. Quando estas são elevadas no mercado internacional a crise da dívida explode no Brasil e o país se torna um exportador líquido de capital. A Resolução 432 do Banco Central, segundo Cruz (1984) aliviou o setor privado ao permitir que quem tivesse dívida contraída em moeda externa pudesse saldá-la em moeda brasileira antes do vencimento, deixando o risco cambial com o Banco Central. A dívida externa brasileira concentrada em mãos privadas passa rapidamente para o governo e se transforma em dívida interna e crise fiscal do Estado.

A dívida, então, compromete os próprios objetivos do plano e o governo passa a cortar os investimentos.

> As políticas restritivas implementadas ao longo de 1976, cujo coroamento se dava com o anúncio da contenção dos gastos públicos, significavam o golpe de misericórdia no projeto do Brasil-potência consubstanciado no II PND. Na verdade, o fracasso do plano já vinha se manifestando à medida em que a maturação de vários projetos da indústria de bens de capital não vinha acompanhada de uma política que garantisse níveis suficientes e estáveis de demanda por parte das estatais. O anúncio de contenção de gastos, mesmo que não implicasse – como de fato não implicou naquele momento – corte real do investimento estatal, tinha um impacto fortemente desestabilizador sobre a indústria de bens de capital, principalmente se levarmos em conta a conjuntura de acirrada concorrência vivida pelo setor (CRUZ, 1984, p. 49).

Não somente isso. Esta situação aliada ao conjunto de medidas que o governo foi tomando deixava claro "o rompimento da principal articulação prevista no II PND: não só os grandes projetos públicos nas áreas de insumos básicos e de infra-estrutura começavam ser postos em xeque como, principalmente, deixavam de viabilizar o 'salto' do setor de bens de capital" (CRUZ, 1984, p. 50).

Novamente Castro discorda, pois a opção de 1974 teria abortado a reversão cíclica, possibilitando altas taxas de crescimento até o final da década em questão e, pelo caráter das transformações que conduzia, estendeu suas influências sobre o governo seguinte. Os diversos conflitos entre Estado e empresariado no período de 1974 a 1978 não impedira que a opção e o programa tomados em 1974 fossem preservados e, em alguns casos, reforçados. Diferente daqueles que datam 1976 como o ano de morte do II PND (Cruz, por exemplo), Castro afirma que, apesar das fortes críticas, neste ano o governo reiterou as principais opções feitas anteriormente.[233] Uma declaração oficial do governo corrobora esta afirmação. Nela busca-se responder às indagações sobre a atitude do governo sobre o futuro do II PND. "A quem indagar o que pensa e o que vai fazer o governo, nesse campo, a resposta é simples: o governo pensa e vai fazer o que está no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CDE apud CODATO, 1997, p. 208-209). Evidentemente que as palavras nem sempre se traduzem em ação efetiva.

Diferentemente de Castro, Carneiro (2002) acredita que a partir de 1977 há uma importante revisão do plano, caracterizando o seu fracasso com a desaceleração dos programas e investimentos que atingiram um pico de 25% do PIB em 1975-1976 e passam a declinar progressivamente. Afora isso, na afirmação de Serra (1982), ocorreu uma crescente substituição do investimento privado pelo público, rompendo o padrão historicamente construído de associação e complementação entre os dois.

Na compreensão de Carneiro (2002) apesar da ampliação absoluta do investimento não se processou uma concentração acentuada dos investimentos nas indústrias de base (de bens de capital ou de insumos básicos), impedindo uma maior diversificação da indústria de bens de capital, já que as indústrias de bens intermediários e de energia alcançaram avanços consideráveis – entre outras aproveitando a desconcentração nos pós-guerra desta produção nos países centrais rumo a países da periferia que já acumulavam certo grau de desenvolvimento. Além disso, no período entre 1977 e 1980 o setor industrial viu crescer a extração mineral e os serviços industriais de utilidade pública, mas assistiu à desaceleração da indústria de transformação e de construção. A conclusão a que o autor chega é que "embora o esforço de investimento tenha sido substantivo, ele foi em grande parte desperdiçado na medida em que reproduziu velhas estruturas e problemas.

Para Oliveira (2004) a ditadura militar completou a obra de Vargas e JK na medida em que assumiu o estabelecimento das indústrias de base e reservou ao capital privado, além da produção dos bens não-duráveis, todo o setor de bens de consumo duráveis. Porém, fez isso (impulso à acumulação capitalista interna) endividando-se externamente. Quando veio o primeiro choque do petróleo e começaram a aparecer as vulnerabilidades da economia nacional a resposta do governo, dada a liquidez internacional, foi recorrer a mais endividamento de modo que "a mudança das bases da acumulação do capitalismo brasileiro foi radical: a economia internacionalizou-se de fato, do ponto de vista que o financiamento da acumulação de capital tornou-se irreversivelmente externo", ou seja, "externalizou-se o

[233] Novamente seu otimismo aflora: "os argumentos anteriores sugerem que, finda a custosa marcha forçada iniciada em 1974 – tornada mais penosa pela política macroeconômica inaugurada a fins de 1980 – o país conta, presentemente, com uma nova base – e um amplo campo de possibilidades. A partir desta nova base, crescimento e concentração não mais se conjugam, e a síndrome de Belíndia (misto de Bélgica e Índia – recentemente agravada) não mais pode ser atribuída à lógica perversa da economia" (CASTRO, 1985, p. 79-80).

padrão de acumulação de capital, criando uma contradição entre a aceleração da acumulação e as bases de seu financiamento interno" (OLIVEIRA, 2004, p. 222 e 224)

Em síntese, o estudo dos anos 1970 demonstrou que a crise econômica internacional com recessão, choques e corte de crédito aos países endividados, principalmente após a moratória mexicana (início dos anos 1980), aliada à deterioração dos termos de troca e à rigidez da pauta de importações do Brasil, produziu um estrangulamento cambial na economia brasileira. O governo optou por um ajustamento externo com grandes saldos na balança comercial. Para alcançar o equilíbrio comercial nas contas nacionais, além do endividamento externo e da seletividade das importações, restava a corrida às exportações. Instituiu-se diversos programas de incentivos e subsídios à exportação que, mesmo não tendo como objetivo primeiro os produtos agrícolas, acabam gerando novo incentivo ao crescimento da comercialização externa também destes produtos.

A outra face desta situação foi a aceleração das contradições sociais no país, particularmente no tocante à distribuição da riqueza produzida. Os dados apresentados por Cano (2004) demonstram que os 50% mais pobres da população brasileira em 1960 dispunham de 17,4% da renda e viram este percentual cair para 14,9% em 1970 e 12,6% em 1980. A fatia do 1% mais rico subiu de 11,9% em 1960 para 14,7% em 1970 e 16,9% em 1980, ficando, neste ano, com um montante maior que o dos 70% mais pobres que receberam tão somente 15,4% da renda total.

Analisando este período, Palmeira e Leite (1998) concluem que o lugar estratégico destinado à especulação financeira e à exportação agropecuária e agro-industrial como fonte de divisas no modelo de desenvolvimento da ditadura militar foram "decisivos para a escolha da via da modernização conservadora". A intervenção estatal neste processo passa, então, por três instrumentos básicos: 1) principalmente pelos créditos subsidiados, que são concentrados em um pequeno número de "grandes tomadores";[234] 2) incentivos fiscais às atividades agropecuárias e correlatas, principalmente na Amazônia e Nordeste; 3) A política de terras públicas com enorme transferência de terras sob controle do Estado a particulares, principalmente na Amazônia Legal.

Geisel representou a retomada do governo pelo setor da ditadura definido por muitos como "moderado",[235] contra a opção primeira da chamada "linha dura". Fazia parte dos "castelistas" e se alentava com ele a redemocratização do país através de uma abertura "lenta, gradual e segura". Mesmo ainda não tão claro, o "milagre econômico brasileiro" havia encontrado seu declínio a partir de 1973/1974, sendo substituído por um cenário de crises. O "moderado" Governo Geisel (1974-1979), após o crescimento eleitoral da oposição (MDB), fechou o Congresso e buscou concentrar mais poderes, mas a falta de crescimento econômico fragilizava tal intenção. Vários membros do golpe de 1964 se posicionaram contra. A redemocratização passou a ser exigida fortemente (inclusive por amplos setores da burguesia, como demonstrou Codato); em 1978 há a greve dos metalúrgicos do ABC Paulista; em 1979 a Ditadura tem que decretar a anistia; em 1980 nova greve, desta vez com 150 mil grevistas e 41 dias de paralisação.

A posse de Geisel, segundo Alves (2005), marca a terceira fase de institucionalização do Estado – no que se prolonga até o fim do próximo e último governo da ditadura, o de Figueiredo. Os problemas que se apresentavam na economia pós-milagre levaram o governo militar a buscar novos instrumentos de apoio político e social. Para Alves seria necessário encontrar uma nova base de legitimidade associada a instituições flexíveis a tal ponto que

[234] A crise da década de 1980 e as políticas de ajuste adotadas levam ao acirramento das disputas por estes recursos públicos.

[235] Claro que havia diferenças dentro da ditadura, mas não nos parece mais adequado o termo "moderado" á um setor que aplica e conduz um golpe (Castelo Branco) e depois (Geisel) mantém as perseguições, mortes e usurpação das liberdades democráticas.

garantissem a obtenção de apoio clientelístico.[236] Como desdobramento o governo Geisel se propunha a implementar um processo de distensão "lenta, gradual e segura" (apesar de dentro dos limites da Doutrina de Segurança Nacional).

Neste sentido, a vitória da oposição nas eleições de 1974 trazia mais contradições para o governo. Isso se reflete nos diversos movimentos deste governo que incluem, de um lado, a Lei Falcão (objetivando reduzir o espaço eleitoral da oposição), a tentativa de reforma do Judiciário e, valendo-se do AI-5, o fechamento do Congresso em abril de 1977; de outro lado, o governo foi levado a revogar o artigo 182 da Constituição de 1969, implicando a revogação do AI-5 (ainda que desse ao governo prerrogativa de decretar o "estado de emergência" que, quando em vigência, recriaria temporariamente muitos elementos do ato revogado). Castro e D'Araújo (2002) creditam isso ao processo histórico que marcou este governo, mesclando medidas autoritárias e liberalizantes. Disso, de acordo com os argumentos de Geisel apresentados pelos dois autores, tem-se um duplo conflito: primeiro, com a oposição política (MDB e esquerda) que defendiam a efetiva redemocratização e, segundo, com a "linha dura" militar, contrária à liberalização e defensora da continuidade do regime autoritário.

Como vimos em Codato e em outros autores, em 1976-1977 diversos empresários, muitos dos quais dirigentes de empresas importantes, passaram a considerar que seus interesses econômicos estavam ameaçados e que a concentração de poder na burocracia estatal e no Ministério do Planejamento prejudicava os objetivos do setor produtivo privado. "Embora em muitos dos casos estivessem associados a empresas tanto multinacionais quanto estatais, estes empresários já não consideravam que um Estado altamente centralizado fosse essencial aos seus interesses econômicos. Pelo contrário, começaram a constatar o isolamento do Estado e a ver-se a si mesmos como classe privada de pleno acesso ao aparato decisório do qual dependia sua sobrevivência econômica" (ALVES, 2005, p. 267).

O governo militar estava sob forte luta interna por conta da sucessão de Geisel. Alves (2005) afirma que o MDB, com apoio de militares nacionalistas e democráticos patrocinou a candidatura do general liberal Euler Bentes Monteiro. O setor linha dura lançou a candidatura do general Sylvio Frota, Ministro do Exército de Geisel. Frota utilizou o Centro de Informação do Exército (CIEX) para desestabilizar o governo e mesmo derrubar Geisel, mas o presidente contra-atacou com SNI e, em seguida demitiu o Ministro, afirmando a hierarquia e garantindo a eleição e posse de seu candidato, justamente o chefe do SNI, João Baptista Figueiredo. Para Borges (2003) a maior oposição a Geisel não estava no MDB, mas dentro dos quartéis – entre aqueles que queriam manter o regime à força. Por conta disso, Geisel procurava controlar os radicais, mas o fazia afagando os militares. Por um lado fechava o Congresso e cassava mandatos políticos e, por outro, negociava medidas de liberalização do regime com lideranças religiosas e classistas (OAB, ABI, CNBB, etc.).

D'Araújo (2002) analisou os arquivos de Geisel, entre eles os arquivos referentes ao Ministério da Justiça de seu governo. Nele ela constatar que a imagem que fica é a de um Presidente enfatizador do controle político, da repressão às oposições e da censura. O ministério retratado nestes arquivos "situa-se mais como espaço de ação da 'linha dura' do que como a esfera que comandou a mudança. Dito de outra forma, espelha mais o lado duro da ação do governo, pois efetivamente o governo Geisel usou os poderes excepcionais da ditadura" (D'ARAÚJO, 2002, p. 23). Apesar desta constatação a autora logo em seguida pondera dizendo que o arquivo reflete muito mais a posição do Ministro e de seu grupo político do que do governo, de modo que "retrata apenas um lado da história" (D'ARAÚJO, 2002, p. 24).

[236] Porém o estudo de Codato demonstrou que a principal instituição de política econômica, o CDE, não foi tão flexível assim, fundamentalmente quanto à presença direta de representantes do empresariado, fato que gerou muitos questionamentos.

É neste cenário de contradições e conflitos que se tem o processo de abertura. “A resistência permanente, em todas as classes, ao regime instalado depois do AI-5, forçou a negociação entre oposição e ditadura militar. O general Golbery do Couto e Silva, durante o governo do Geisel, desenhou com cuidado a teoria da 'distensão política', uma tática de abertura política que deveria seguir os passos previamente negociados com a oposição, principalmente com a elite” (ALVES, 2005, p. 12).

A crise econômica que foi se gestando durante os anos 1970 teve importância no processo de redemocratização do país, mas Silva (2003) afirma que não foi ela que condicionou a abertura e sim a própria eficiência do governo Médici, já que quando se define que Geisel (castelista) sucederia Médici (final de 1973) a crise ainda não estava clara e a economia em otimismo crescia acima de 10% ao ano. “Na sua origem, não é a crise que condiciona a abertura; ao contrário, foi a eficiência econômica do governo Médici que favoreceu a sucessão Geisel-Golbery e, portanto, o projeto de abertura do regime. A crise econômica irá, isso sem dúvida, condicionar o ritmo da abertura, levando a opinião pública a voltar-se em sua maioria contra o regime militar” (SILVA, 2003, p. 254).

Por outro lado, Martins Filho critica a interpretação de Gaspari que afirma que a ditadura era “uma grande bagunça” e que Geisel “converteu uma ditadura amorfa, sujeita a períodos de anarquia militar, num regime de poder pessoal, e quando consolidou esse poder – ao longo de um processo de que culmina no dia 12 de outubro de 1977 – desmantelou o regime” (GASPARI, 2002 , p 34). Para Martins Filho, Gaspari não conseguiu entender que o papel histórico de Geisel não foi a imposição da hierarquia militar, mas o enfrentamento a ela, expresso na demissão do Ministro do Exército Sylvio Frota. Com este ato Geisel impôs seu estilo pessoal, determinado e centralizador, garantindo o projeto de distensão e abertura, “mas, para fazê-lo, precisou contar com o apoio dos oficiais-generais das Forças Armadas. Se a balança da hierarquia não tivesse pendido para o seu lado, Geisel dificilmente teria sobrevivido” (MARTINS FILHO, 2004, p. 115).

Mas o processo de abertura não se explica somente pelos fatores de ordem interna. Além das limitações à economia brasileira imposta pelo cenário econômico mundial, as ditaduras militares na América Latina, segundo Silva (2003), foram fortemente abaladas a partir da mudança na política externa dos EUA (após a Guerra do Vietnã) cujo objetivo era recuperar a hegemonia estadunidense por outros caminhos que não simplesmente o *putsch* militar. “O impacto da derrota no Vietnã, após anos de divisão da sociedade americana e perda de prestígio mundial, ao lado do drama de Watergate, impunham um importante *turning-point* da política externa dos Estados Unidos” (SILVA, 2003, p. 250). A denúncia à falta de direitos humanos dentro do bloco liderado pela URSS agora deveria ser estendida aos ditadores latinoamericanos, aliados dos EUA. Assim, ficava a sinalização estadunidense de que o “longo histórico de apoio às ditaduras militares latino-americanas havia se encerrado” (SILVA, 2003, p. 252). Disso decorre que depois de diversos contatos não divulgados o governo deste país advertiu publicamente o governo Geisel quanto à quebra dos direitos humanos.[237]

É neste cenário de crise aguda que o governo anuncia o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985), sob responsabilidade do último presidente da ditadura militar, João Batista Figueiredo.[238] O novo plano reforça elementos do anterior, busca responder a

[237] Já o governo Geisel respondeu com algumas ações, entre elas o Acordo nuclear com a Alemanha, o reconhecimento da China Popular e a condenação de Israel na ONU. Por outro lado, a retórica estadunidense de defesa dos direitos humanos nunca pôs realmente em xeque ou desestabilizou a ditadura de Pinochet no Chile, tradicional aliado dos EUA.

[238] Figueiredo assume a Presidência, eleito indiretamente, já no meio da crise. Em agosto de 1981 o general Golbery do Couto e Silva (a linha dura do regime) renúncia, demonstrando a derrota desta facção dentro do regime militar de então e a fragilidade da Ditadura, que já caminhava para o fim.

deterioração externa, reconhece que a repartição social dos ganhos do crescimento econômico beneficiara pouco os setores de menor renda e, novamente como nos planos anteriores, aponta o crescimento econômico como o seu grande objetivo. No discurso de posse o novamente ministro Delfim Netto profetizou: "senhores, preparem seus arados e suas máquinas, nós vamos crescer. [...] Temos que crescer muito para superar nossas dificuldades. [...] Temos que dar empregos a todos a fim de se esvaziarem as tensões sociais" (DELFIM NETTO apud CRUZ, 1984, p. 69). Para o seu lamento pessoal, o segundo delfinato foi negativamente bem diferente do primeiro em termos de indicadores de crescimento econômico.[239]

Definem-se, então, no III PND, sete objetivos prioritários do país: acelerar o crescimento econômico, ocorrendo o mesmo com a renda e o emprego; melhorar a distribuição de renda; diminuir o desequilíbrio entre as regiões; controlar a inflação, equilibrar tanto o balanço de pagamentos quanto o endividamento externo; desenvolver a produção energética; e aperfeiçoar as instituições políticas (GREMAUD e PIRES GREMAUD, 1999a).

Como vimos, na esfera internacional a crise dos anos 1970, prolongada pela década de 1980, pôs em questão o Estado do bem-estar e o próprio Estado desenvolvimentista substituidor de importações. Um conjunto de políticas de cunho liberal passou a ser aplicado e receitado, objetivando diminuir a presença do Estado na vida econômica e social. Junto a isso o capital consegue mais liberdade de locomoção nos mercados internacionais, seja do ponto de vista financeiro ou produtivo, impulsionando o que se denomina de globalização e colocando novamente em questão as fronteiras da presença e da ação estatais.

A crise do balanço de pagamentos e sua repercussão interna limitam decisivamente o III PND, que não consegue nem mesmo definir metas quantitativas. Isso ocorre em meio a uma situação internacional muito desfavorável ao país: já ocorrera o choque do petróleo, recessão nos EUA e elevação das taxas de juros internacionais impulsionadas pelo governo estadunidense para proteger sua economia e sua moeda. Também não podermos deixar de ver que a ditadura estava muito fragilizada e os movimentos sociais ascendiam no país, como demonstram as greves no ABC paulista nos últimos anos da década de 1970, a criação do PT e, posteriormente, da CUT. Quando a crise se aprofunda no decorrer de 1982 o governo acabou descartando até mesmo as metas qualitativas do plano.

A crise da dívida e do balanço de pagamentos e a aceleração inflacionária levaram o Governo Federal a adotar uma política monetária contracionista,[240] elevando a taxa interna de juros e reduzindo o crédito. Deste modo, os anos 80 ficam marcados pela "crise fiscal" que envolve o Estado brasileiro, comprometendo, segundo Leite (1996), sua capacidade de implementar e desenvolver políticas setoriais que, agora, estavam subordinadas às políticas macroeconômicas, dependentes da instável realidade externa e interna.

1.3. Endividamento e Crise do Estado Desenvolvimentista

O endividamento é a marca decisiva e determinante na economia brasileira nos anos 1980, mas, como procuramos demonstrar, suas raízes remontam aos anos anteriores. A industrialização nacional conseguiu instalar o setor de bens de consumo duráveis e de segmentos significativos dos bens de produção, ocorrendo, inclusive, importante desenvolvimento financeiro, mas que não se traduziu na estruturação de instituições e instrumentos privados de financiamento de longo prazo – processo que inclui os próprios governos militares.

---

[239] Para Delfim Neto, o endividamento externo brasileiro, particularmente das estatais, era o principal responsável pelo déficit público e, como tal, pela inflação. A crítica foi endereçada à equipe econômica anterior, mas já vimos que o endividamento externo é marca de todos os governos militares, inclusive daquele em que o próprio Delfim conduziu a política econômica.

[240] Não homogênea, pois ouve vacilações na mesma, entre as quais em função das mudanças no cenário internacional.

Assim, o país adota, como também já o afirmamos, o caminho de desenvolvimento via endividamento externo. Isso fica muito bem demonstrado na ditadura por meio de endividamento próprio ou por estímulo à tomada de empréstimos por parte de empresas privadas, já que se acreditava que os créditos externos teriam a função de financiar o déficit na conta de mercadorias e de serviços produtivos que necessariamente acompanharia o crescimento econômico.

Num cenário favorável no mercado internacional, estes créditos se mostraram muito atraentes, principalmente às filiais de corporações internacionais que passaram a substituir volumes significativos de investimentos diretos por empréstimos. É claro que os bancos locais, ao fazerem a intermediação de parte volumosa dos empréstimos, também incentivaram o endividamento. Na década de 1970 se intensificaram os empréstimos internacionais, onde o setor industrial brasileiro ainda contou com forte taxa de inversão. Pelos dados apresentados por Cano (2004) o serviço da dívida era equivalente a 35% do total das exportações brasileiras em 1972-1974, saltou para 55% no triênio 1976-1978 e chegou a 90% em 1979/1983. Se entre 1976 e 1980 a taxa média de crescimento do PIB foi de 6,2% entre 1980 e 1983 ela foi de -1,7% em média. No primeiro intervalo (1976-1980) a produção industrial cresceu 6,1% ao ano e no segundo momento foi de -5,4% anuais. Também no segundo período (1980-1983) o setor de bens de capital despencou 11,4% quando anteriormente havia crescido 4,0% em média.

Mas este endividamento passa a se concentrar nas mãos do Estado brasileiro, processo que pode ser definido como estatização da dívida (CRUZ, 1984). Vários instrumentos paulatinamente foram sendo usados para tal fim: subsídios do Estado às exportações; não repasse da inflação aos preços da tarifas públicas e aos produtos das estatais; corte de investimentos nestas empresas públicas e impulso a que elas buscassem financiamento externo; aceitação de depósitos de empresas privadas junto ao Banco Central referentes a empréstimos externos das mesmas, ficando o banco estatal com os riscos cambiais da transação.

Com isso aliviou-se o setor privado endividado jogando a dívida para o Estado. Isso se intensificou quando o governo optou pela desvalorização cambial, o setor privado endividado ganhou compensações e lucrou com as exportações, já o Estado presenciou o aumento de seu passivo dolarizado medido em moeda brasileira. Cruz (1995) demonstrou que a participação do setor público nos empréstimos (de acordo com a Lei 4.131) subiu de 35% em 1974 para 60% em 1978. Essa situação se prolongou pelos anos 80, onde o setor público alcançou 90% das tomadas de novos empréstimos. Com a estatização da dívida socializou-se o ônus da crise e, mais uma vez, privatizou-se os saldos positivos do processo.

Evidentemente, o endividamento também foi uma tentativa de responder, no decorrer da década de 70, à crise internacional e ao esgotamento do milagre econômico brasileiro. Neste sentido, as empresas estatais receberam a tarefa (no II PND) de impulsionar a industrialização. É interessante notar que esta tarefa foi imposta, como visto acima, em meio a um cenário de diminuição da capacidade de autofinanciamento destas empresas e de privatização dos recursos do BNDE, empurrando as estatais ao endividamento externo como forma de financiamento.

A crise internacional com recessão, choque do petróleo e de juros, corte de crédito aos países endividados aliada à deterioração dos termos de troca e à rigidez da pauta de importações do Brasil, produziu um estrangulamento cambial na economia brasileira que se manifestou no déficit em transações correntes, decorrente do volume de dívida contraída a juros flutuantes e da enorme dependência das importações de petróleo, fazendo com que o governo optasse por um ajustamento externo com grandes saldos na balança comercial.

O país passa a viver, então, um processo de vulnerabilidade que, entre outros, pode ser associado à significativa participação dos credores privados na dívida externa de médio e

longo prazos (que de 1970 a 1978 sobe de 55% para 80%) e à contratação de empréstimos a taxas de juros flutuantes (3/4 do total da dívida no final dos anos 70). Nestes marcos a política de valorização do dólar nos EUA produziu enorme impacto negativo sobre a economia brasileira (CRUZ, 1994).

O déficit em conta corrente alcançou em 1982 US$ 16,3 bilhões, dos quais, segundo Baer (1993), 70% correspondiam ao pagamento de juros sobre a dívida externa que, neste ano, totalizou US$ 85,3 bilhões, sendo que US$ 70,2 bilhões eram referentes à dívida de médio e longo prazo. Ainda neste ano, o setor público acumulou 68% (US$ 47 bilhões) do total da dívida externa de médio e longo prazo, equivalente a 15% do PIB.

Diante desta situação e da necessidade de saldos na balança comercial o governo brasileiro desvalorizou a moeda nacional em 1983. Mas como o ativo/receitas do setor público é estabelecido em moeda nacional, a desvalorização elevou em muito a dívida externa do setor público (medida em moeda nacional constante) já que aumentou o passivo dolarizado (em cruzeiros constantes). Por outro lado, o setor privado, que tinha menor parcela da dívida externa e concentrava as exportações em suas mãos conseguiu, mais uma vez, mecanismos de proteção junto ao governo.

O setor produtivo estatal, que já em 1979 acumulava 78% da dívida externa de médio e longo prazo do setor público, viu seu passivo mais que dobrar até o final de 1984, quase 1/4 do PIB, arcando com o maior peso da desvalorização. Este desajuste financeiro foi agravado pela continuidade da contenção, para diminuir a pressão inflacionária, dos reajustes das tarifas públicas, minando o fluxo de receitas e a capacidade de autofinanciamento das empresas públicas (CRUZ, 1994 e 1995; BAER, 1993).

Diante da crise estabelecida no país os diversos atores envolvidos reagem de formas diferentes. Cruz (1994) afirma que as filiais de empresas estrangeiras aqui instaladas reduzem a mobilização de recursos do exterior e passam a enviar maiores parcelas de fundos gerados internamente como repatriamento de lucros. Já as estatais assumem o peso do endividamento, mas isso não é acompanhado por um crescimento de seu potencial exportador, tornando-as deficitárias líquidas em transações em moeda estrangeira. Essa situação é agravada pela já citada política de rebaixamento preços e tarifas públicas, intensificada, a partir de 1983, como instrumento de incentivo às exportações.

Para piorar a situação elas sofrem com significativas reduções nas transferências reais do Tesouro às mesmas (46% entre 1983-85 em relação a 1980). Como conseqüência, de acordo com Cruz (1995), observa-se forte queda do investimento na área de atuação destas empresas, 40% em 1983-85 se comparado a 1980. O caminho restante às estatais era o aprofundamento de seu endividamento que, dada as limitações do mercado interno, concentra-se em créditos externos.

A administração direta do setor público conseguiu diminuir os impactos do choque externo via, principalmente, financiamento interno (concentrados no curto prazo), mas que acabou por elevar a dívida interna e, conseqüentemente, a dívida pública, produzindo um círculo vicioso, onde quanto mais financiamento tomava para saldar a dívida maior esta se tornava.

Assim, o impacto da crise internacional aprofundou os problemas existentes na estrutura de financiamento interno da economia brasileira (fortemente concentrados no curto prazo) e intensificou a abertura financeira do país, impulsionada, também, pela abertura comercial (busca de superávits e do dólar como reserva de valor). O aprofundamento da crise desemboca na decretação da moratória em fevereiro de 1987, suspendendo-se o pagamento dos juros aos bancos privados e, em seguida, o pagamento dos créditos comerciais interbancários.

A crise fiscal e financeira vivida pelo setor público brasileiro tem, segundo Baer (1993), como causa básica o choque externo e a maneira como ele foi enfrentado através de políticas internas. Daí o aprofundamento da estatização da dívida. Isso se intensificou com a transferência em grande volume ao Banco Central de dívidas ainda a vencer do setor privado (depósitos registrados em moeda estrangeira, DRME), repassando ao Estado obrigações contratuais em moeda estrangeira. Além disso, o Banco Central passou à condição de tomador final de empréstimos via depósitos de projetos.

As tentativas de ajuste que buscavam saldos comerciais acabaram por agravar a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. A política de desvalorização cambial e de juros altos produziu aceleração da inflação e retração da produção e da própria carga tributária, que foi agravada pela renúncia fiscal como incentivo às exportações. O outro lado da moeda ficou por conta da elevação do custo de vida interno, sofrido principalmente por quem não conseguia mecanismos de proteção, os assalariados.

A análise do movimento da economia brasileira na década de 80 nos permite algumas conclusões que serão importantes também para compreendermos o movimento da economia amazônica e das políticas públicas aqui desenvolvidas nos anos 1980. No plano mais geral, de acordo com Carneiro (1993), a liderança dos bens de consumo duráveis (não exatamente o que havia sido planejado) e a desaceleração da produção de bens de capital demonstra a desarticulação dos investimentos entre os setores produtivos e, mais, que o II PND, parte da estratégia de combate ao choque externo, não conseguiu constituir um novo padrão de crescimento à economia brasileira.

Concordamos com Goldenstein (1994) quando afirma que nem a instalação de empresas multinacionais e seus reinvestimentos, nem o endividamento externo das últimas décadas foram suficientes para a consolidação na economia nacional de um mecanismo de financiamento de longo prazo. Porém, mesmo nestas condições e em meio a um crescimento negativo do investimento nesta década, a economia brasileira transita de uma posição de absorvedora de recursos externos para a de exportadora líquida de capitais ao exterior. Podemos observar que o processo de transferência de recursos ao exterior se processa com os encargos da dívida externa recaindo sobre o setor público ao mesmo tempo em que os saldos de exportação se concentram no setor privado, traduzindo-se em forte transferência de recursos públicos a este setor e comprometendo decisivamente a capacidade de investimento do Estado.

A contrapartida dos ganhos do setor exportador foi a elevação da dívida interna o que se transformou em mais uma fonte de ganho privado já que passaram a realizar aplicações financeiras altamente lucrativas, assumindo o papel de credor (aquisição de títulos públicos) de um Estado progressivamente endividado. A geração de superávits comerciais acentua os desequilíbrios existentes na economia brasileira e, junto ao ajuste recessivo, contribuiu para a indexação da economia e para elevar a inflação.

O endividamento foi um mecanismo pensado originalmente para impulsionar a industrialização e o crescimento econômico. Nos anos 1970 tornou-se uma forma de responder às dificuldades da economia nacional (inclusive já decorrentes dos desdobramentos do endividamento). O resultado, entretanto, ficou longe do ideal. Entre 1980 e 1989, período em que o endividamento aumenta, o PIB se expandiu, segundo Cano (2004) apenas 2,2% em média e a indústria de transformação tão somente 0,9%. Pouco? Sim, ainda mais quando comparado com o aumento da dívida externa e interna, mas nos anos seguintes os números foram ainda piores. Entre 1989 e 2003 o PIB cresceu 1,8% ao ano e a indústria de transformação somente 0,7% anuais.

A década de 80 presencia todo um conjunto de políticas heterodoxas de combate à crise, à inflação, ajuste das contas públicas e aumento da receita tributária. A visão predominante nesta década é a da necessidade de redução do tamanho do Estado. Ela parte de

um diagnóstico da crise, qual seja, a grande crise econômica dos anos 80 teve como determinante principal a crise do Estado, uma crise fiscal, de seu modo de intervenção no econômico e social e da forma burocrática de administrá-lo. Assim, o Estado perde em graus variados o crédito público e vê sua capacidade de gerar poupança diminuir. Conclui-se então, de acordo com Bresser Pereira (1997b), que a crise da dívida externa foi uma expressão da crise fiscal do Estado.

Como veremos isso implicou numa forte limitação aos investimentos estatais, entre os quais aqueles destinados às políticas de desenvolvimento regional. Política recessiva e questionamento sobre a presença estatal redundaram numa redução paulatina dos incentivos fiscais. A Amazônia e particularmente a Sudam sentiram fortemente este processo.

A permanência da crise da economia e a aceleração inflacionária, aliada aos insucessos da política econômica, foram fatores que contribuíram para que os planos econômicos descartassem seus objetivos desenvolvimentistas e adotassem como orientação a estabilização inflacionária. Isso será conseguido na primeira metade dos anos 1990, mas acompanhado de políticas recessivas, neoliberais, de "abertura" da economia brasileira, privatizantes e de submissão ao FMI, a outros organismos internacionais e a certos governos, negando os postulados formais do Estado desenvolvimentista e processando uma verdadeira reestruturação da economia nacional. Diversos serviços e empresas estatais foram privatizados, para o que nos interessa aqui destacamos a privatização da Companhia Vale do Rio Doce em 1997.

Crise do Estado desenvolvimentista é tomada como resultado literal da crise fiscal, em resumo, como função direta, imediata e simples perda da capacidade de financiamento do Estado. Mas até que ponto é possível pensar a crise nesta ordem somente? Acreditamos não ser a melhor opção tomar a crise do desenvolvimentismo brasileiro como expressão única da crise fiscal estatal brasileira, pois, numa perspectiva mais ampla, é o próprio processo de endividamento necessário à acumulação capitalista no país que impulsiona a crise fiscal. A crise do Estado desenvolvimentista ocorre em paralelo e permeada pela crise da dívida externa (e seus desdobramentos). Ora a dívida externa era, no início dos anos 1970, fundamentalmente privada. Quando ela se torna um problema de grande expressão, governo e burguesia a estatizam. Dada a magnitude do problema é evidente, como aconteceu, que isso limitaria profunda e decisivamente a capacidade de investimento estatal brasileiro.[241] Em síntese um processo apenas não explica o outro, eles se imbricam dialeticamente e a eles devemos incorporar outros elementos, entre eles as mudanças na economia internacional e no Estado-nação.

Para Fiori (1995b) a crise que se abre no final dos anos 1970 é econômica e política e não apenas fez ruir a capacidade gestora estatal como solapou as bases que sustentavam o regime militar. "A desaceleração do ritmo de crescimento que a economia brasileira mantinha desde os anos 40 desembocou, como é sabido, numa recessão e numa aceleração inflacionária sem precedentes na história do regime autoritário e atrofiando, de forma progressiva, os mecanismos estatais de decisão e sustentação de políticas de longo prazo" (FIORI, 2005b, p. 42). Daí que Senra (2005) conclui que o fim da ditadura militar se confundiu, "de forma incontestável, com a agonia de um modelo de Estado e de acumulação capitalista" (SENRA, 2005, p. 191).

Por outro lado, a visão daqueles que comungam da interpretação de Bresser Pereira, que assumiu seus contornos claramente liberais no governo Fernando Henrique nos anos 1990, afirma a necessidade de que a intervenção estatal deva deixar de ser instrumento de proteção contra a concorrência para se transformar em mecanismo de estímulo e preparo das

[241] Diante desta crise, Castro (2000) fazendo um retrospecto recente da economia brasileira apresenta uma visão positiva da substituição de Importações quanto ao combate da pobreza e da produtividade do trabalho (apesar de não reduzir as desigualdades).

empresas e do país para a competição generalizada. A reforma estatal promoveria, assim, um movimento onde o Estado deixaria de ser o promotor direto do desenvolvimento econômico e social (pelo menos nos moldes apresentados anteriormente) transformando-se principalmente em regulador e facilitador deste desenvolvimento.

Identificando esta interpretação com as idéias neoliberais, Fiori (1992) destaca que o Estado cumpriu o seu papel dentro do velho projeto de desenvolvimento nacional, empreendendo ampla e complexa institucionalidade que se expandiu e se especializou continuamente por todo o período. Para ele a crise que tomou conta da economia brasileira é de natureza estrutural, esgotando o potencial shumpeteriano do Estado desenvolvimentista que, apesar de suas contradições e desvios, conseguiu ser eficiente economicamente durante quatro décadas.

A privatização e desnacionalização da economia brasileira, conformando uma "privatização sistêmica", reconfigurou o papel do Estado e promoveu uma "deslegitimação" setor público brasileiro. Além da propriedade transferiu-se para o setor privado mecanismos de controle social e o atendimento de demandas importantes da sociedade, impondo uma ruptura definitiva com o padrão nacional desenvolvimentista até então existente e secundarizando a problemática regional no país (LIRA, 2005; SALLUM JR., 1998; CARNEIRO, 2002).

1.4. Estado Desenvolvimentista e Estado-Nação

O pós-Segunda Guerra Mundial é marcado pelo predomínio do modelo fordista de organização da produção, das políticas de cunho keynesianas e do chamado Estado do bem-estar social. Esse período se caracteriza por um crescimento da economia mundial em ritmo explosivo, onde a produção mundial de manufaturados quadruplicou e seu comércio foi multiplicado por dez entre o início dos anos de 1950 e início dos anos de 1970, levando Hobsbawm (2000) a defini-lo como a Era de Ouro do capitalismo. Junto a isso há uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo e um avanço bastante espetacular na globalização e internacionalização da economia. Mas é a década de 1960, ainda centrada no mercado interno, que marcará o surgimento de uma economia cada vez mais transnacional, "um sistema de atividades econômicas para quais os territórios e fronteiras de estados não constituem o esquema operatório básico, mas apenas fatores complicadores" (HOBSBAWN, 2000, p. 272). Para este autor, a aceleração da expansão do capital e transnacionalização da economia solapam as bases do Estado-nação territorial na medida em que este Estado reunia condições de controlar apenas uma parcela progressivamente menor de seus assuntos. No início da década de 1970 a economia transnacional torna-se uma força global efetiva, passando a crescer mais rapidamente a partir de 1973, nas décadas de crise.

Os traços que marcavam vitalidade do período de até então perdem a força no final da década de 1960, o que se torna evidente com as estatísticas de produção da economia do início da década seguinte. A dinâmica crescente das taxas de lucro e o grande crescimento econômico de até então mudam de sentido (LIPIETZ, 1991). O consenso estabelecido sobre a confiança na "economia de consenso social organizado" (patrões, empregados e Estado), marcante da Era de Ouro, não sobreviveu à década de 1960. Abre-se, então, uma nova era de crise na economia mundial.

Mas o esgotamento não significou acomodamento do capitalismo, ao contrário, intensificaram elementos já presentes e outros novos surgiram. O capital passa a buscar maior liberdade. As fronteiras do Estado nacional, enquanto barreiras a sua locomoção, passam a ser questionadas. Novas tecnologias e instituições são incorporadas e novas formas de organização da produção e do trabalho são buscadas, além da tentativa de redefinir o papel desempenhado pelo Estado de então, ganhando força as teorias liberais. Enfim, intensifica-se a liberalização econômica e financeira.

Analisando a mundialização do capital (o que outros autores definem como globalização) Chesnais (1996) destaca a financeirização do capital e a esfera financeira como a que comanda a acumulação de capital. Neste processo, os Estados nacionais em crescente endividamento perdem a capacidade de conduzir certas políticas assumindo um papel importante, porém secundário. "O 'regime de acumulação de dominância financeira' designa, em uma relação estreita com a mundialização do capital, uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendido como a dominação interna e internacional do capital financeiro" (CHESNAIS, 2003).[242]

As transformações em curso incluem processos de estatização, o que fazem com que Santos (2002) afirme que o Estado nunca se mostrou tão importante como atualmente, mas há também processo de desestatização onde interações, redes e fluxos transnacionais importantes processam-se sem interferência significativa do Estado, diferente do período anterior. Nesta perspectiva vivencia-se um período transicional: transição do sistema mundial moderno de relação entre as nações para um sistema mundial em transição. Neste último presencia uma relativa perda de centralidade das práticas interestatais diante do avanço e aprofundamento de práticas capitalistas globais e das práticas sociais e culturais transnacionais.[243]

Arrighi e Silver (2002) analisam o momento presente como de declínio e crise da hegemonia dos EUA. A expansão financeira atual é uma expressão da crise hegemônica, pois na medida em que investimentos na produção e comércio não respondem satisfatoriamente a moeda corre para aplicações mais flexíveis, mais financeiras. Sob a hegemonia estadunidense formou-se e foi expandido o sistema de empresas multinacionais que receberam poderes deste país e de seus aliados europeus para atuar mundialmente, mas esta expansão solapou o poder dos próprios Estados de que elas dependem para proteção e manutenção.

Em "Após o liberalismo" Wallerstein levanta a tese de que a queda do Muro de Berlim (1989) representou, ao mesmo tempo, o colapso do liberalismo e início da fase terminal da hegemonia norte-americana. Este processo que começa na década de 1970 não representa somente um caso clássico de crise e transição hegemônica, mas sim uma crise terminal do moderno sistema mundial.[244] "Nós entraremos - ou melhor, nós já entramos – em uma era de turbulências caóticas nos planos econômico, político e cultural" (WALLERSTEIN, 2003).

Há autores que criticam a versão de decadência do poder estadunidense já que nos anos 1980 os EUA recuperaram a vanguarda tecnológica em quase todos os setores fundamentais da economia. É o caso de Fiori[245] e de Petras. Para este último as mudanças em

---

[242] Este regime de acumulação de dominância financeira tem assim relação direta com a globalização/mundialização e é "indissociável das derrotas sofridas pela classe operária ocidental, bem como da restauração capitalista na ex-União Soviética e nas pretensas 'democracias populares'. Ele *não* é mundializado no sentido em que englobaria o conjunto da economia mundial numa totalidade sistêmica. Inversamente, ele é efetivamente mundializado no sentido em que seu funcionamento exige, a ponto de se ver consubstancial a sua existência, um grau bastante elevado de liberalização e de desregulamentação não apenas da finança, mas também dos investimentos externos diretos (IED) e das trocas comerciais" (CHESNAIS, 2003, p. 52).

[243] Neste debate sobre a redução da soberania do Estado-nação e de sua capacidade de regular as trocas econômicas e culturais, Hardt e Negri (2001) defendem que a soberania assumiu nova forma, composta por organismos nacionais e supranacionais que estão unidos por uma lógica ou regra única. Daqui retiram seu conceito chave: o *Império*, a nova forma global da economia. Mas, diferente da definição clássica imperialismo (LÊNIN, 1987), o *Império* não está baseado em fronteiras fixas, tampouco estabelece um centro territorial de poder (seu poder não tem limites). Ele se apresenta como um aparelho de descentralização e desterritorialização do geral. Sem negar a posição privilegiada estadunidense no *Império* (afinal a pós-modernidade é americana), os autores afirmam que o imperialismo acabou e que na nova forma imperial de supremacia nenhum Estado-nação pode ser o centro de um novo projeto imperialista. (HARDT e NEGRI, 2001).

[244] Formado durante o século XVI, composto por uma economia-mundo capitalista e por um sistema interestatal.

[245] Para Fiori as evidências de declínio americano são dispersas, heterogêneas e impressionistas. Diferentemente daqueles que enxergam a decadência do poder estadunidense, Fiori (2001) acredita que estamos diante de uma nova ordem liderada pelo poder econômico, militar e cultural dos EUA, traduzida numa nova forma de organização imperial do poder mundial. Esta nova ordem tem suas raízes nos anos de 1970, quando triunfaram

curso no mundo contemporâneo não têm significado uma perda do poder imperialista estadunidense ou da inexistência das nações-Estado, ao contrário. A concentração de poder, particularmente nos EUA, está mais para um império mundial (no sentido de imperialismo) que para uma globalização onde as corporações privadas se tornam independentes da nação-Estado.

Independente da caracterização que se faça do destino do Estado-nação e do seu sistema mundial há um fato inegável: a permanência de crises econômicas e a capacidade maior de uma instabilidade em um país afetar outros países. Para Braga (1993) a crise (ou a seqüência de crises) vivida atualmente pela economia é produto das transformações estruturais presenciadas desde os anos de 1960. Estas transformações têm como decisiva expressão as mudanças financeiras que se desenrolam baseadas numa macroestrutura financeira. Neste cenário o Estado, via principalmente banco central, intervém para evitar (ou pelo menos limitar) as crises e o próprio colapso financeiro, de forma que a economia fica numa tensão permanente ente mercado e Estado. Inovações financeiras são introduzidas, o sistema bancário perde o monopólio do crédito e do sistema de pagamentos e acirra-se a concorrência, principalmente a financeira. A intervenção estatal, ao mesmo tempo em que evita depressões maiores, acaba produzindo mais instabilidade e passa-se a viver uma situação em que as crises se tornam mais presentes e em espaço de tempo menores entre uma e outra.

Ao desnudarmos o capital financeiro percebemos o capital em sua mais cruel contradição: em sua reprodução ampliada e imprensado pela concorrência capitalista ele busca valorizar-se, mesmo que para isso fuja da esfera propriamente produtiva e se localize apenas na esfera financeira, crescentemente especulativa, isto é, ele procura abrir mão do trabalho, se reproduzir sem passar pela produção e pelo trabalho produtivo. Mas está no trabalho o ponto nevrálgico da valorização no capitalismo e, por conta disso, as crises se tornam uma triste face da busca do capital de se "libertar" do trabalho. O capital que busca reduzir a fronteiras do Estado-nação para que se tenha maior liberdade de locomoção vive constantemente recorrendo a este Estado para a resolução das crises.

Toda esta conjuntura contribuiu para o questionamento ao papel do Estado na economia e para a adoção de medidas liberais, ou neoliberais – veja o Consenso de Washington. No caso dos países subdesenvolvidos, que não chegaram a receber a plenitude do Estado do bem-estar social, a crise tem sido mais intensa, colocando em questão o próprio modelo de desenvolvimento adotado. No Brasil, pelo que já vimos e pelo que ainda vamos abordar, isso implicou em mudanças significativas, entre outras, nas políticas de corte regional. Ademais, de acordo com Renato Maluf a crise e esgotamento do modelo de substituição de importações, junto ao ajuste estrutural, às políticas de estabilização, a intensificação da crise econômica e política dos Estados nacionais, resultaram "no reforço da hegemonia da política macroeconômica e na perda de importância – na maioria dos casos, no desmantelamento – de instrumentos de planejamento" (MALUF, 2001, p. 41).

---

revoluções que apresentavam elementos anti-estadunidenses e houve uma expansão soviética. Diante disso, Reagan desenvolve uma verdadeira "revolução militar", aumentando os gastos militares e criando o programa "guerra nas estrelas". Paralelamente, processam-se mudanças financeiras bastantes significativas que criam um novo sistema monetário internacional, sustentado no dólar flexível, sem convertibilidade em ouro, o que possibilita variar sua paridade diante das demais moedas conforme sua conveniência, usando para isso alterações na sua taxa de juros. Somado a estas políticas ocorre a derrocada do Leste Europeu, cujo centro era a ex-URSS.

2. AMAZÔNIA NO NOVO PROJETO DEFINIDO PELO ESTADO NACIONAL

2.1. Autores que Localizam a Crise da Sudam e do Desenvolvimento Amazônico nos Anos 1980/1990

A Sudam foi criada em 1966 e aparentemente teve seu auge no decorrer dos anos 1970. Na década seguinte os incentivos fiscais começaram a declinar e nos anos 1990 a Superintendência entrou numa crise terminal. Diversos autores refletiram sobre esta crise e sobre o "fracasso" das políticas de desenvolvimento para a Amazônia, mas fizeram isso localizando a crise a partir de meados dos anos 1980 e ligada diretamente à Sudam e à queda dos montantes dos incentivos fiscais.

A partir desta parte da tese procuraremos demonstrar que, diferente do senso comum, os anos 1980 e 1990 apenas confirmam um processo que foi gestado anteriormente e se consolidou nos anos 1970, qual seja, a definição de um projeto nacional de inserção da Amazônia na reprodução capitalista brasileira, onde não se tinha como objetivo central o "desenvolvimento regional", mas o próprio processo de acumulação de capital em escala nacional em suas associações com o capital multinacional. Por conta disso e da própria crise econômica e do Estado desenvolvimentista os incentivos fiscais e a própria superintendência foram perdendo espaço.

Dito isto, verifiquemos alguns autores participantes deste debate – alguns dos quais ligados diretamente a setores produtivos e a órgãos estaduais ou federais responsáveis por estas políticas. Para Klautau Filho[246] (2002) a Amazônia não alcançou seu desenvolvimento porque faltou vontade política dos órgãos centrais da República que o teriam tomado como simples discurso propagandístico. Ademais, no caso da Sudam repetiu-se a "solerte manobra" de desvio dos recursos regionais para os centros dinâmicos da economia brasileira e/ou sua "retenção abusiva" pelo Ministério da Fazenda. A localização do não-desenvolvimento amazônico na falta de vontade política do governo federal também é compartilhada por Ribeiro (2002):

> É de lamentar que, até hoje, governo federal não tenha apresentado um plano viável e consistente de política de desenvolvimento não só da Amazônia, mas das regiões e enclaves brasileiros com índices econômicos e sociais inadmissíveis e incompatíveis com os parâmetros desejáveis no início do terceiro milênio. [...]
> SUDAM e BASA ainda não atingiram plenamente essas metas, por falta de apoio e planos coerentes do governo federal, que demonstra não ter absorvido, ensinamentos do que tem ocorrido, e ainda está ocorrendo, em outras regiões deste planeta globalizado [...] (RIBEIRO, 2002, p. 243).[247]

Para reverter este quadro de descaso por parte do governo federal os amazônidas deveriam assumir suas responsabilidades. "Em síntese: a Amazônia ainda não foi assumida nacionalmente, nem regionalmente. Para que se desenvolva é preciso que os amazônidas assumam suas responsabilidades políticas" (LINS, 2002, p. 394).[248]

Há uma interpretação que acredita que o problema seria infraestrutural, de falta de eficiência econômica e comercial ou mesmo da inexistência de planejamento "correto", de

---

[246] Entre outras funções foi secretário de administração da prefeitura de Belém, procurador geral do estado do Pará e diretor da Federação das Indústrias do Estado do Pará.

[247] O autor que pede coerência ainda hoje é senador federal, foi presidente estadual do PSDB quando este governava o Pará e o país. Sócio de empresa de construção civil, Ribeiro foi presidente da Federação das Indústrias do Pará (FIEPA) e vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

[248] Professor da UFPA, ocupante de cargos intermediários no governo paraense.

modo que para a região se desenvolver faltaria "planejamento adequado" (PASSARINHO, 2002, p. 375).[249] Falesi[250] (2002) acredita o problema residiria no fato de que não se internalizou o montante de riqueza produzida na região, inibindo o desenvolvimento e a expansão da indústria. Para Carvalho[251] (2002) faltou infraestrutura de energia, comunicação e transporte hidroviário. Na mesma linha de raciocínio de Falesi, Carvalho aponta a não verticalização dos minérios e o fato de não conseguirmos vender melhor nossas riquezas como elementos que limitavam a promoção do desenvolvimento.

> Entretanto, a forma como o modelo de exploração mineral se instituiu na região tem pouco valor agregado e não está internalizando renda. O setor de exportação de minério é um setor dinâmico, porém, com resultados direcionados para fora da região, ou seja, existe geração de renda que se traduz em crescimento, entretanto, esse crescimento não se transforma em desenvolvimento para a região (SARMENTO, 2002, p. 613).[252]

Em síntese: "debita-se esse fracasso das políticas desenvolvimentistas à inexistência de um modelo capaz de internalizar a renda gerada pelo setor produtivo" (SARMENTO, 2000, p. 1).

Se o problema era de infraestrutura e de eficiência, uma reestruturação dos órgãos de desenvolvimento solucionaria as limitações ao desenvolvimento:

> O fundamental seria a estruturação dos órgãos existentes como SUDAM, BASA, SUFRAMA, com programas específicos, com a reforma da legislação e da maneira de aplicação de recursos de modo que esses programas específicos fossem realmente executados, e fossem criados pólos de desenvolvimento capazes de estimulara até por emolação, a horizontalidade desse desenvolvimento (MESTRINHO, 2002, p. 299).[253]

Outro conjunto de intérpretes localiza o problema na própria estrutura, falta de eficiência ou corrupção presente na Sudam em si. Para Zacca[254] a estrutura da superintendência ficou obsoleta diante da realidade. Brito conclui que nem Sudam nem Basa se modernizaram, tornando-se e trabalhando "menos como agência de desenvolvimento e mais como órgãos burocráticos" (BRITO, 2002, p. 671). Yamada[255] (2002) não acredita que o desenvolvimento regional seja "um problema conjuntural da Amazônia e, sim, de gestor [...]. É somente uma questão de acertar a parte do gerenciamento" (YAMADA, 2002, p. 255-256).

A crítica feita a Spvea quanto a seu "fracasso" também se repete à Sudam: a corrupção e ingerência de interesses pessoais.

> Esses órgãos têm bastante tempo de funcionamento. Todos com altos e baixos. Porém são órgãos bastante politizados e que servem a interesses pessoais políticos. Se esses

[249] Jarbas Passarinho foi o primeiro governador do Pará empossado com o golpe de 1964, também foi ministro dos governos militares, do governo Collor e senador federal pelo estado paraense.
[250] Empresário e presidente da Federação do Comércio do Estado do Pará.
[251] Ex-presidente da Associação Brasileira de Armadores de Navegação Interior e vice-presidente da Federação Nacional das Empresas de Navegação Marítima, Fluvial, Lacustre e de Tráfego Portuário.
[252] Professor da Unama e ocupante de funções intermediárias na Sudam.
[253] Gilberto Mestrinho foi deputado federal por Roraima, governador do Amazonas e senador federal por este estado.
[254] Coordenadora de planejamento regional da Sudam no início dos anos 2000.
[255] Um dos grandes empresários regionais, vice-presidente da Associação Brasileira de Supermercados e secretário da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração do Pará (1990-1991).

> órgãos fossem menos comprometidos estariam funcionando muito melhor. Em função daqueles fatores, encontram-se muito desgastados (FALESI, 2002, p. 363).[256]
> Com maior ou menor grau, todos [os planos de desenvolvimento desde a Spvea] tiveram sua operacionalização comprometida a partir das injunções políticas que relegaram o fator técnico à dimensão secundária, atingindo, principalmente a transferência dos recursos programados e/ou redirecionando a aplicação desses recursos em outros programas extra-regionais (SARMENTO, 2000, p. 2).

Para outros autores a crise da Sudam deve ser abordada levando-se em consideração a crise do Estado brasileiro na década de 1980 e as suas reformas operadas nos anos 1990. Isso, segundo Sarmento (2002), teria levado à redução dos recursos à disposição da Superintendência, desgastando-a e destruindo o sistema de planejamento implantado nos anos 1970. Para Carvalho (2005) "a crise financeira do sistema SUDAM-BASA, e seus reflexos no desenvolvimento da Amazônia, têm aí [crise fiscal do Estado e o corte dos subsídios e a incentivos fiscais] suas raízes mais gerais causadas pela *ruptura do padrão de financiamento da União*" [grifo do autor] (CARVALHO, 2005, p. 334).

Deste modo, estes autores localizam a crise do planejamento regional e da própria Sudam nos anos 1980, é o caso também de Lira (2005). Sem desconsiderar algumas contradições presentes na década de 1970, Lira toma o III PDA (1980-1985) como o início do fim do planejamento regional e estuda a crise da Sudam tendo como eixo a redução gradativa dos incentivos ficais, o que produzia uma "crise de identidade" da mesma já que ela perdia capacidade gerencial. Tal é assim que ao abordar a extinção da Sudam, sua substituição pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a então possível ressurreição da Superintendência afirma que se isso ocorresse a partir da sua simbiose com a nova agência (ADA) estaria definido o seu insucesso de antemão: "quando retornar à sua forma Sudam, não mais apresentará a matéria que lhe garantia a existência, no caso os incentivos fiscais regionais e, por conta disso, se evidenciará como algo diferente, distante da sua forma original" (LIRA, 2005, p. 239).

Por outro lado, Brito (1999) estuda as instituições e o desenvolvimento regional procurando problematizá-los, objetivo conseguido em grande parte, porém o Estado que se apresenta em sua análise, na prática, não é investigado em suas relações com o capital, o que compromete a verdadeira compreensão do mesmo, das suas relações e dos interesses em jogo. Afirmamos isso porque os grandes projetos instalados na região foram efetivados em associação direta com o grande capital nacional e multinacional.

Sem querer negar a contribuição destas interpretações, pretendemos precisar a localização da crise do planejamento regional e da própria Sudam nos anos 1970 e não somente a partir dos anos 1980, destacando as relações necessárias entre Estado e capital, inclusive na conformação de um projeto para a região, ou seja, uma localização específica da Amazônia no processo de reprodução capitalista brasileira.

2.2 O Caminho Para os Grandes Projetos

Até a década de 1950 os grupos multinacionais se voltavam para a África e Ásia como celeiros de recursos naturais. Segundo Bentes (1992) esta postura muda com o esgotamento de reservas e o processo de descolonização ocorrido nestas regiões, principalmente nos anos 1960. Estes capitais passam a buscar novas áreas que disponibilizem matérias-primas, legislação liberal e frágil controle sobre o meio ambiente; mão-de-obra barata e pouco

[256] Professor da UFRA (Universidade Federal Rural da Amazônia), pesquisador e chefe geral do CPATU – Embrapa Amazônia Oriental, autor de diversos trabalhos científicos, secretário de agricultura do Pará, presidente da Emater-PA e coordenador do projeto agrícola do Programa Grande Carajás.

organizada sindicalmente; e mercado para seus produtos. O crescimento de movimentos ambientalistas nos países desenvolvidos e a crise do petróleo nos anos 1970, encarecendo a energia, incentivam empresas multinacionais a transferirem para a periferia etapas da produção que fossem grandes consumidoras de energia e poluidoras do meio ambiente, entre estas etapas está o beneficiamento primário de matérias-primas, veja a tabela 16.

Tabela 16: Evolução da produção dos principais produtos eletrointensivos, 1973/87

Países	Ferro e Aço	Alumínio	Papel/celulose
Japão	- 15%	- 96%	+ 23%
EUA	- 38%	-18%	+ 22%
Brasil	+ 196%	+ 770%	+ 225%

Fonte: Eltrobrás apud Loureiro (2004)

Com o golpe militar de 1964 o governo federal partindo deste cenário externo procura estimular a exploração mineral, mas com um perfil claro, sustentado na grande empresa privada ou em associação com estatais. Os ministérios de Minas e Energia, Fazenda e Planejamento encaminharam Exposição de Motivos 6/67 ao Presidente da República (20/02/1967) apresentando e defendendo o Código de Mineração. Na exposição afirmam que "pretendeu-se ainda dar garantias aos mineradores para grandes investimentos; não tem este código o temor da grandeza, nem ele dificulta a formação da grande mina, que é, ao contrário, bem vinda" (BRASIL apud LOUREIRO, 2004, p. 277).

Mas não se trata apenas do grande capital privado brasileiro. Antes da Sudam a política de integração da Amazônia passava principalmente pela ocupação com mão-de-obra brasileira e por capitais nacionais, a partir de então o capital estrangeiro passa a assumir um papel de destaque. A exploração de manganês no Amapá pelo Grupo Caemi em associação com a Bethlehem Steel, desde o final dos anos 1950, já era uma indicação do poderia se adotar na região. Essa situação foi impulsionada pelas descobertas de ocorrências minerais na Amazônia.

Em 1967 fora descoberta a mina de ferro de Carajás e no ano seguinte (5/2/1968), quando da instalação do Conselho Deliberativo da Sudam o então superintendente, João Walter de Andrade, afirmou que "A Sudam, com o prestígio patriótico que está recebendo, promoverá o desenvolvimento dessas áreas [...] fazendo desaparecer gradativamente a fase meramente extrativista". Para o superintendente os recursos minerais regionais tinham um potencial que surpreender o Brasil, por isso "a Sudam empreendeu seus trabalhos no sentido de reunir os elementos básicos para uma programação racional" (levantamentos topogeológicos, mapas de localização mineral, etc.). Como faltava, em sua compreensão, contingente humano e capital (este último uma "barreira praticamente insolúvel"), deveríamos atrair o capital externo. "O primeiro passo para que aceitemos de bom grado a colaboração estrangeira na Amazônia será dar a ela uma infraestrutura necessária e suficiente e, vê-la habilitada por nossos irmãos do Nordeste e de outras regiões do país que queriam vir colaborar com o esforço do governo para desenvolver esta região" (ANDRADE, 1968, p. 120-123 – Operação Amazônia).

Isso também ficou claro na conferência pronunciada em 9 de maio de 1968 pelo ministro do interior. Nela o ministro interventor afirmou que determinara à Sudam intensificar, ao máximo, a "execução de um programa de pesquisas e levantamentos regionais, visando a identificação dos recursos naturais da região, notadamente de origem mineral, para a orientação sobre os futuros rumos do desenvolvimento" (LIMA, 1971, p. 17).

2.3. I Plano de Desenvolvimento da Amazônia

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) reordenou não apenas a visão sobre a Amazônia como a própria política de ocupação da região. Até então, na prática, tomava-se Amazônia e Nordeste como sinônimos, daí tender a defender políticas iguais para as duas regiões. Refletindo as mudanças que já se começavam a perceber nos últimos anos da década de 1960, com o I PND passa-se a compreender que mesmo sendo as duas regiões mais empobrecidas do Brasil, o Nordeste se apresentava como uma região deprimida e a Amazônia como uma "fronteira de recursos", constatação que deveria compor o planejamento e as políticas nacionais. Podemos constatar que de região-problema, tal qual o Nordeste, a Amazônia começava a ser encarada como região-solução – inclusive para os problemas do Nordeste e de outras regiões.

Partindo desta compreensão a Amazônia teria que tomar como prioridades: a) integração física (fundamentalmente pelas rodovias, numa região secularmente integrada pelos rios); b) desenvolvimento econômico centrado no setor privado e apoiado pelos incentivos fiscais da SUDAM e da SUFRAMA; c) dando seguimento ao que já se vinha propondo, deveria-se proceder a ocupação humana dos "espaços vazios", agora claramente orientada pelas grandes rodovias abertas ou em abertura – mas ocupação de qualquer espaço vazio? Não, "ocupação racional dos espaços vazios do território nacional, que apresentam potencialidade de recursos naturais" (SUDAM, 1971, p. 24). Assim posto, como destaca Bentes (1992), a estratégia para a Amazônia passava pelos pólos agropecuários e agrominerais, dentro dos quais a pecuária ganhava destaque, entre outros, devido à elevação dos preços da carne bovina no mercado mundial no início dos anos 1970.

No sentido do I PND, o I PDA reitera a tese de que o desenvolvimento do Nordeste vinculava-se à ocupação da Amazônia e que a integração desta ao restante do país expandiria o mercado interno para mercadorias do Sul/Sudeste ao mesmo tempo em que abasteceria este último com matérias-primas. "A conquista planejada e coordenada dos espaços vazios amazônicos trará, como conseqüência, a extensão da fronteira econômica e a ampliação do mercado interno, pela integração econômica e social da Amazônia ao Sudeste brasileiro" (SUDAM, 1971, p. 13). Diferentemente da proposição da Spvea (e mesmo do Plano Qüinqüenal da SUDAM), o PDA apresentava certo pessimismo quanto à industrialização substitutiva regional de importações, pois diagnosticava como obstáculos à industrialização a baixa capacidade de investimento do empresariado regional, assim como os reduzidos mercados locais. A recomendação era que se processassem produtos primários regionais de interesse do mercado internacional, indicando o que viria a ser aprofundado na segunda metade desta década, de modo que não apenas se busca mensurar o potencial das matérias-primas regionais e definir áreas prioritárias de investimento como se defende explicitamente a "modernização e expansão das indústrias que aproveitam matérias-primas regionais, visando, preferencialmente, mercados internacionais" (SUDAM, 1971, p. 18). Neste sentido, além dos recursos florestais, "em relação ao subsolo, há indícios muito promissores que a mineração venha a tornar-se, no futuro, um dos setores mais dinâmicos da economia amazônica, pois o quadro geológico apresenta-se em vastas áreas, extremamente favorável à existência de concentrações minerais de valor econômico" (SUDAM, 1971, p. 44). Por conta disso, o I PDA incluía diversos projetos de pesquisa de recursos naturais.

Os recursos previstos para o I PDA (quadro 1), vindos de fontes e ministérios diversos, concentravam-se fundamentalmente na infraestrutura básica ao estabelecimento dos empreendimentos produtivos, totalizando Cr$ 2.266.431.000,00, equivalendo a 64,18% do total dos investimentos do plano. Eram gastos principalmente em transporte e energia. O primeiro totalizou Cr$ 1,792 bilhões, dos quais Cr$ 1,633 bilhões destinados ao transporte

rodoviário. Entre os setores produtivos a agropecuária ainda contava com destaque e deveria receber Cr$ 721.560.000,00, dos quais Cr$ 619.500.000,00 para a colonização, particularmente para a colonização das rodovias Transamazônica e Santarém-Cuiabá. Em contraposição, os recursos destinados à saúde somavam tão somente Cr$ 6.300.000,00 e em saneamento Cr$ 90.820.000,00.

Quadro 1: Investimentos previstos (programas) do I PDA (1972-1974)

Programas	Cr$ 1.000,0
SETORES PRODUTIVOS	724.500,0
Extrativismo vegetal	1.500
Agropecuária	721.560,0
Indústria	1.500
RECURSOS NATURAIS	148.102,0
SERVIÇOS BÁSICOS	2.266.431,0
Energia	415.000,0
Transportes	1.792.431,0
Telecomunicações	59.000,0
RECURSOS HUMANOS	187.757,3
Educação	181.457,3
Saúde	6.300,0
DESENVOLVIMENTO LOCAL	93.820,0
Saneamento	90.820,0
Ação comunitária	3.000,0
PROGRAMAS ESPECIAIS	110.570,0
Zona Franca de Manaus	15.300
Estudos básicos de plan. espacial reg. setorial	17.270,0
Planejamento e coord. Regional	78.000,0
TOTAL	3.531.240,3

Fonte: Sudam (1971)

Entre os instrumentos básicos de ação do I PND na Amazônia apareciam destacadamente o PIN e o Proterra. O PIN deveria construir as rodovias Transamazônica e Santarém-Cuiabá e implantar o Plano de Irrigação do Nordeste. Sua principal obra foi a Transamazônica, com 5 mil km projetados, iniciando em Picos-PI, passando por Marabá, Altamira e chegando, pelo planejamento inicial ao Acre na fronteira com o Peru.

Formalmente a rodovia respondia à questão da ocupação da região, dentro da política de segurança nacional, e aos problemas decorrentes das secas nordestinas. Mas acreditamos que outros objetivos e interesses estavam em jogo. As grandes levas de migrantes do Nordeste para o Sudeste passavam a competir com a mão-de-obra nesta última região e produziam outras tensões. Os conflitos fundiários permaneciam no Nordeste e em outras regiões de modo que se necessitava de alguma resposta ou promessa de solução. O governo paulatinamente vai optando pela ocupação demográfica da Amazônia via projetos agropecuários de modo que a rodovia abria imensos espaços para os mesmos. Também não podemos esquecer que havia grande expectativa sobre a ocorrência de reservas minerais na região e uma via que a cortasse

de leste a oeste facilitaria a exploração das mesmas. Por fim, a Amazônia estava diante de uma guerrilha e se fazia necessário responder a ela e a quem questionasse as políticas dos governos militares.

Assim, PIN e Proterra são complementares, não é à toa que um mês após o PIN o governo criou o Incra, contando entre as suas atribuições a condução de um amplo programa de colonização às margens da Transamazônica (MARTINS, 1984 e 1995). Ainda hoje a rodovia é, na prática, uma obra inacabada, penalizando um grande número de pequenos produtores que se deslocaram para as áreas onde a rodovia passava no meio da floresta nativa e continuam a sofrer com a falta de infraestrutura social e de produção. No próximo capítulo retomaremos à Transamazônica destacando a questão fundiária.

Mahar (1978, p. 35) afirma que as grandes decisões em relação à Amazônia (PIN e Proterra) já haviam sido tomadas, abrindo pouca margem de manobra à SUDAM.[257] Por outro lado, segundo Loureiro, o alinhamento da tecnoburocracia regional foi imediato:

> O 1º Plano de Desenvolvimento da Amazônia - 1º PDA (1972/74) – nada fez além de se programar para a execução dos propósitos e metas federais traçados para a região, além de acrescentar argumentos em favor da ocupação dos espaços 'vazios' pelos nordestinos e de facultar às indústrias do Centro-Sul o acesso às fontes de matérias-primas [...]. Em nenhum momento a tecnoburocracia regional (SUDAM, BASA, SUFRAMA, INCRA, órgãos estaduais e federais na região) [...] questionou pelo menos alguns pontos cruciais das propostas contidas no 1º PDA (LOUREIRO, 1992, p. 95-96).

Seja esta burocracia, seja a burguesia regional parecem ter sido convencidas de que a proposta de "integração" apresentada era a condição necessária para participar da modernidade e do progresso nacionais, de modo que a burocracia assumiu o papel de aplicadora imediata dos instrumentos da "integração" e a burguesia regional cumpriu a função de sócia minoritária. Para Loureiro isso se explica pelas alianças e compromissos estruturais de classe (político-econômicos e ideológicos) que não deixaram esta burguesia local perceber a mudança na política estatal: da indústria para a agricultura/agropecuária, do capital interno ao capital externo. Deste modo,

> a nova burocracia civil e militar, regional e extra-regional (esta sediada em Brasília e no Rio de Janeiro mas ligada aos planos, programas e projetos), cristalizou em si os propósitos, metas e interesses dos grupos no poder e do grande capital. Seus integrantes não foram os inspiradores mas executores, os dedicados agentes que viabilizaram os negócios do Estado autoritário, da ditadura militar e do grande capital. [...] "Face à adesão de uma burguesia regional fraca, inconsistente da problemática regional amazônica, fascinada pelo mito do progresso e complexada pela própria condição de amazônida, foi fácil ao Estado ignorar e substituir as tímidas propostas esboçadas por ela nos primeiros anos da ocupação (LOUREIRO, 1992, p. 97).

Quanto às afirmações de Loureiro deixamos uma questão em aberto: haveria outra opção a esta burguesia e tecnoburocracia regional? Pelas limitações deste trabalho não nos propomos a especular sobre esta questão, o que não nos impede de colocá-la.

---

[257] Nem as mudanças de comando foram capazes de reverter esta situação, ao contrário, reforçaram uma situação onde o cargo maior não era ocupado por diversos anos consecutivos. Como exemplo, em 15 de agosto de 1972 o general Bandeira Coelho, que, segundo Ferreira (1989) havia se exonerado, foi substituído pelo coronel Milton Câmara Senra, na superintendência da Sudam.

2.4. II Plano de Desenvolvimento da Amazônia e a Opção Pelos Grandes Projetos

Já vimos que o Estado autoritário-desenvolvimentista impulsionou tanto o crescimento econômico como a industrialização do país por meio da tomada de significativos montantes de empréstimos externos, num cenário internacional que favorecia esta atitude. A questão é que o boom econômico do pós-guerra encontrou seu limite no final dos anos 1960 e na década seguinte entrou em crise (LIPIETZ, 1991), levando junto os países que haviam apostado na industrialização via endividamento externo. Foi o caso da economia brasileira que viu o "milagre econômico" durar pouco e a economia entrar em ritmo descendente de crescimento, estourando em crise aberta e profunda no final dos anos 1970 e início da década de 1980, particularmente quando os EUA resolveram proteger sua moeda como reserva de valor, elevando os juros.

Assim, como demonstrado no capítulo 1 e também na primeira parte deste capítulo 4 a partir de diversos autores como Codato (1997), Cruz (1994 e 1995), Baer (1993), Alves (2005), Rezende (2001), entre outros, o crescimento econômico passou a ser permeado por um cenário de crises a partir de 1973/74. O Governo Geisel (1974-1979) após o crescimento eleitoral da oposição (MDB) fechou o Congresso e buscou concentrar mais poderes, mas a falta de crescimento econômico fragilizava tal intenção. Vários membros do golpe de 1964 se posicionaram contra, a burguesia passou a criticar a estatização da economia e defender a redemocratização do país, que já era uma bandeira de diversos movimentos sócio-políticos e intelectuais. Afora isso, os movimentos sociais passam a ser retomados e as greves ganham força.

Relembremos ainda que o modelo aplicado até o início dos anos 1970 entrava em séria crise. Em meio a sintomas de declínio econômico, queda do ritmo de crescimento do PIB e fortes limitações do ciclo de crescimento baseado na substituição de importações de bens de consumo, na expansão do mercado de produtos para as camadas de rendas altas e médias altas e na exportação de manufaturados incentivada por um mercado favorável, o Governo Geisel buscou a reconversão do modelo econômico, promovendo as rearticulações para manter elevada a acumulação de capital, agora sob novas bases – sustentada no setor produtor de bens de capital, como demonstraram Lessa (1978) e Castro (1985). No novo patamar devia-se responder à importação de bens de capital e criar programas de produção siderúrgica, de matérias-primas e de fontes energéticas. Isso vai se intensificar quando no final da década e no decorrer dos anos 1980 a economia brasileira se vê num processo que ficou conhecido como estrangulamento cambial. Como vimos em Baer (1993) e Cruz (1994 e 1995), o governo federal optou por um ajustamento externo que buscasse grandes saldos na balança comercial. O equilíbrio comercial nas contas nacionais seria alcançado, em tese, por mais endividamento externo, seletividade das importações e forte impulso exportador.

Neste cenário, o II PND priorizou o setor produtor de bens de produção, substituindo importações, e determinou à Amazônia, por meio do II PDA (Plano de Desenvolvimento da Amazônia – 1975-79), a função de ser exportadora de produtos minerais – vide Sudam (1976). Assim, o II PND assumiu de fato e definitivamente a Amazônia como "fronteira de recursos naturais" (leia-se paulatinamente e principalmente minerais). Esta foi uma mudança que já vinha esboçada desde meados dos anos 1960, mas que agora ganhava mais importância e concretude. O programa que pode ser tomado como uma referência desta nova postura é o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, o Polamazônia (Decreto 74.067 de 29/09/1974), apoiado na teoria dos pólos que apresentamos, destinava-se a ocupar os "espaços vazios e à utilização dos eixos viários articulando-se aos projetos de desenvolvimento setorial nas áreas preferenciais. Centrado principalmente na ocupação econômica de áreas selecionadas" (SUDAM, 1976, p. 46). Eram 15 "pólos de crescimento", que deveriam conformar a infraestrutura necessária ao estabelecimento da empresa privada e

que responderiam mais rapidamente aos investimentos programados. As 15 áreas selecionadas e constantes no Polamazônia foram:

4. Pólos agrominerais: Rondônia (cassiterita, ilmenita, cacau e cana de açúcar), Trombetas (bauxita), Carajás (ferro e agropecuária) e Amapá (manganês, ferro, pescado e cana de açúcar).
5. Pólos madeireiros e agropecuários: Acre (borracha e exploração florestal), Juruá-Solimões (madeira) e Jurema (extração vegetal e agropecuária).
6. Pólos agropecuários e agroindustriais: Roraima (pecuária e industrialização de carnes), Tapajós-Xingu (lavouras, pecuária e agroindústria), Pré-Amazônia Maranhense (colonização, agricultura e pecuária), Xingu-Araguaia (pecuária de corte), e Aripuanã (pecuária e agroindústrias).
7. Pólos urbanos: Manaus (reforçando a ZFM), Belém e São Luís.

Entre estes pólos o de Carajás (em torno das reservas de ferro da Serra dos Carajás, Sudeste do Pará) foi o que recebeu mais atenção do governo federal, o que significou concentração de investimentos e, posteriormente, uma vida própria conformando o Programa Grande Carajás.

Seguindo a mudança que ocorre no Governo Federal, a reforma agrária ampla fora descartada, sendo reduzida a melhorar o funcionamento das colônias existentes e regulamentar os títulos de propriedade nas áreas de migração espontânea – quando muito se prometia assentar algum novo projeto de colonização, que sequer obrigatoriamente deveria ser de colonização oficial. Assim, em relação aos planos anteriores, particularmente aos da Spvea e mesmo o I Plano Qüinqüenal da Sudam, o II PDA demonstra pessimismo em relação à imigração que, segundo a Sudam, "longe de se constituir uma contribuição ao desenvolvimento da Amazônia, instala – ano a ano – difíceis problemas" (SUDAM, 1976, p. 13). Essa visão se estendia, inclusive, à colonização dirigida pelo Estado. "Tudo indica, em suma, como é notório que a colonização oficial disciplinada gera uma colonização espontânea indisciplinada mais que proporcional [...], considerável massa de lavradores despreparados" (SUDAM, 1976, p. 34). Por conta disso a política de colonização deveria ser revista: "à luz desse marco, parece que o objetivo da ocupação e colonização, nos termos em que fora vertido, deve ser revisto, sob pena de se converter numa permanente fonte de ilusões" (SUDAM, 1976, P. 13). Esse "pessimismo" ocorre em paralelo à política do governo de apostar na ocupação da região via os grandes projetos agropecuários e agrominerais, daí o gradativo abandono da "intenção" de proceder uma ampla colonização no corredor da Transamazônica (voltaremos a isso no próximo capítulo).

Também diferente dos primeiros planos de desenvolvimento regional, há outro processo visto com pessimismo: a industrialização via substituição regional de importações e sustentada no mercado interno. O caminho seria voltar-se para o mercado extra-regional. "O mercado interno é pequeno e não comportará desde logo uma industrialização em larga escala voltada para dentro. Esta deverá processar-se basicamente com vistas ao abastecimento dos mercados nacional e externo, mediante a exploração de vantagens comparativas em termos de custo e de qualidade" (SUDAM, 1971, p. 9). A região é vista, então, como uma "fronteira de recursos" que, ao se descartar a idéia de substituição de importações na região, defende o processamento de matérias-primas regionais.

O II PDA é uma adequação para a Amazônia do II PND, de modo que sua autonomia para elaborar políticas a partir dos reclames regionais fica definitivamente comprometida. Isso pode ser percebido em algumas passagens do plano e na definição de seus objetivos que são apresentados como "objetivos nacionais na região amazônica":

> - Acelerar o crescimento regional com base no aproveitamento das vantagens comparativas de setores ou produtos regionais selecionados;

> - Intensificar a integração da Amazônia na economia do País por meio da elevação do volume de trocas inter-regionais;
> - Contribuir substancialmente para o aumento da receita cambial do País;
> - Elevar o nível de vida da população, através da expansão do emprego produtivo, do aumento da produtividade e do poder de compra dos efetivos residentes na Região;
> - Promover a ocupação territorial e a elevação do nível de segurança na área por meio do alargamento da fronteira econômica (SUDAM, 1976, p. 23).

Assim, o papel da Amazônia seria servir aos objetivos nacionais. "Torna-se necessário determinar até que ponto a política de desenvolvimento regional pode contribuir para a implementação eficiente das demais linhas de ação do II PND" (SUDAM, 1976, p. 22). O próprio II PDA responde a esta questão:

> Em relação a esse instrumento-meio [está se referindo a exploração de seus recursos naturais], a região "fronteira tropical" [Amazônia][258] pode contribuir significativamente através de geração de divisas resultante de exportações; de economia de divisas, produzindo insumos básicos para a região desenvolvida [Sudeste brasileiro], hoje importados; e finalmente pela liberação de produção exportável, comprometida hoje por forte demanda interna (SUDAM, 1976, p. 22).

A Amazônia contribuiria, seguindo os objetivos da política nacional, à receita cambial e à capacidade de importar do Brasil. Mas a importância da região à economia nacional ia mais longe. "São os seus recursos naturais que ajudam a viabilizar alguns grandes projetos do Governo Federal. É o caso, por exemplo, do Plano Siderúrgico Nacional, cuja implantação dificilmente poderia ser conciliada com crescentes exportações de minério de ferro, sem levar em consideração as jazidas de Carajás" (SUDAM, 1976, p. 9).

E qual seria a contrapartida para a região? "A oportunidade da Amazônia está em tirar partido de suas vantagens comparativas, isto é, daqueles setores ou produtos que, tornando-a mais apta que outras regiões a produzir, gerem a maior soma possível de renda e emprego para os residentes na área" (SUDAM, 1976, p. 23).

A industrialização da região deveria partir de dois elementos, um de ordem interna, a existência de recursos naturais, entre os quais os minerais, e outro de ordem externa, a crise do petróleo que não apenas implicava em mudanças na política econômico-industrial do país como abria "novas perspectivas à exploração dos recursos hídricos". Por conta disso, a industrialização e o desenvolvimento regional, inspirado em Hirschman (1961), deveria seguir um modelo de crescimento "desequilibrado corrigido". Seria desequilibrado por privilegiar certos setores e produtos que apresentavam vantagens comparativas, secundarizando os demais. Seria corrigido por contar com complementações e correções que buscavam levar a Amazônia a participar das "vantagens e utilidades que cederá ao País e ao exterior" (SUDAM, 1976, p. 27).

Quanto aos recursos minerais o plano apresenta grande otimismo citando as pesquisas que confirmavam a existência de significativas reservas minerais de importância econômica, eram elas: bauxita, calcário, caulim, cassiterita, ferro, manganês e salgema, das quais destacavam-se as jazidas de bauxita do rio Trombetas (2,6 bilhões de toneladas) e as de ferro da serra dos Carajás (18 bilhões de toneladas). O apoio governamental para esta exploração (estatal ou privada) e para outros produtos seria decisivo. "Os incentivos fiscais da União (isenções, opções, colaboração financeira) e o crédito dos bancos oficiais – o Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico principalmente – devem ser considerados como os mais poderosos estímulos financeiros aos setores

[258] Fronteira tropical era uma definição que levava em consideração não apenas os recursos naturais como a existência dos imensos "espaços vazios".

dinâmicos" (SUDAM, 1976, p. 33). Isso incluiria, inclusive, "a associação do Governo Federal a certos empreendimentos minerais, quando julgado útil ou conveniente por motivos econômicos ou de segurança nacional" (SUDAM, 1976, p. 14).

Apesar da falta de autonomia, o plano secundariamente chama atenção para dois elementos. O primeiro o risco de ocorrer um desenvolvimento "totalmente para fora" em detrimento da internalização dos dividendos para a região. Antecipadamente, a Superintendência já defendia uma compensação – que não ocorreria. O segundo elemento, que se associava ao primeiro, era a necessidade de processar na região os bens minerais e madeireiros, agregando valor – que também só ocorre marginalmente.

Pelos números do quadro 2 é possível observar que, de acordo com a estratégia preconizada, os grandes investimentos concentravam-se em transportes, mineração e energia. O setor de transporte receberia Cr$ 9,3 bilhões, dos quais Cr$ 2,8 bilhões destinavam-se às rodovias e Cr$ 3,1 às ferrovias, o que representa uma mudança importante em relação aos planos anteriores que se concentravam no transporte rodoviário. Apesar de o plano não especificar,[259] isto tinha a ver com a construção da estrada de ferro de Carajás. Os investimentos em mineração (Cr$ 7,5 bilhões) concentravam principalmente na exploração do ferro de Carajás e, secundariamente, na bauxita de Trombetas, deixando outros projetos com menor destinação de recursos. Somente o investimento em Carajás era equivalente ao montante que o plano havia programado para todo o programa de indústria e serviço. Os investimentos em energia priorizavam a hidrelétrica de Tucuruí. Esta concentração de recursos respondia aos "interesses nacionais" na Amazônia, particularmente à busca de divisas internacionais via exploração de seus recursos naturais.

Quadro 2: Resumo da programação do II PDA, 1975-1979

Programas, subprogramas e projetos	Cr$ 1.000,00
01. PROGRAMAS INTEGRADOS	4.203.103
01.03 Polamazônia	4.000.000
02. AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	6.819.698
02.05 Desenvolvimento da pecuária em áreas selecionadas	5.050.000
02.08 Colonização em áreas prioritárias	878.578
03. INDÚSTRIA E SERVIÇO	6.339.900
03.03 Desenvolvimento industrial	6.260.000
04. RECURSOS NATURAIS	1.358.737
C – PROGRAMA ESPECIAL DE APROVEIT. MADEIREIRO	1.169.202
04.12 Extração e industrialização	996.859
05. MINERAÇÃO	7.489.989
05.01 Exploração do minério de ferro na serra dos Carajás	6.325.900
05.02 Exploração do minério de bauxita do rio Trombetas	960.489
05.04 Exploração do minério de caulim no rio Jari	200.000
06. RECUROS HUMANOS	2.282.400
B – CAPACITAÇÃO EM RECURSOS HUMANOS E APOIO À	

[259] Na sua versão publicada, com a qual estamos trabalhando.

Programas, subprogramas e projetos	Cr$ 1.000,00
MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL	925.852
C – APOIO A PROGRAMA DE SAÚDE	1.299.153
07. ENERGIA	7.706.300
07.03 Construção da hidrelétrica de Tucuruí no Tocantins	4.185.000
08. TRANSPORTES	9.336.531
C- CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE	7.810.031
08.06 Rodovias	2.703.900
08.08 Ferrovias	3.125.000
09. TELECOMUNICAÇÕES	1.311.700
10. DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE	1.962.971
A – PLANEJAMENTO URBANO	602.600
C – HABITAÇÃO	999.835
E- SANEAMENTO BÁSICO	206.266
TOTAL	42.123.640

Fonte: Sudam (1976)

Obs: O total de recursos que o plano mobilizaria seria de Cr$ 48,874 bilhões, mas algumas fontes não haviam sido especificadas no momento de divulgação do mesmo. Constam somente os subprogramas e projetos de maior destaque para o autor.

Afora isso, mas associado à concentração citada, ainda permanece elevado o montante destinado à agropecuária, mas localizado em áreas selecionadas (com destaque aos grandes empreendimentos do Sul do Pará) que totalizaram Cr$ 5 bilhões. O projeto de colonização em áreas prioritárias receberia Cr$ 879 milhões, o que não deve ser necessariamente entendido, pelo que a própria Sudam afirmou quanto à colonização, como apoio à colonização estatal de pequenos agricultores. A extração e beneficiamento de madeira concentravam 73% do total de recursos destinados ao programa de recursos naturais. Mais uma vez se reproduz a preocupação com o estabelecimento da infraestrutura necessária a exploração dos recursos naturais (agora, mais do nunca, minerais) da região.

2.5. III Plano de Desenvolvimento da Amazônia

No final dos anos 1970 a crise da economia brasileira já mostrara sua amplitude, os grandes projetos na Amazônia já estavam em implantação, de modo que, dado os investimentos iniciais, ficava difícil voltar atrás, mas, por outro lado, afora eles não se vislumbravam novos grandes investimentos estatais tais quais estes que haviam sido planejados anteriormente. Noutro plano, a ditadura militar já entrara em fase de decadência irreversível e o Estado desenvolvimentista estava profundamente questionado. Foi neste cenário que se lançou o III PND e o III PDA (1980-1985).

No tocante à Amazônia a Sudam pouco poderia inovar ou propor, as grandes definições quanto ao desenvolvimento regional já haviam sido tomadas por fora das instâncias de decisão da superintendência no II PND e internalizadas regionalmente pelo II PDA. Para Carvalho (1987) o III PDA não chegou a ser um plano de desenvolvimento regional, mas tão somente um conjunto de diretrizes, onde o governo federal atuou concentrado em programas definidos diretamente pela Seplan, diretamente vinculada e subordinada à Presidência da República.

Neste sentido, muitas das definições e caracterizações constantes no III PDA já haviam sido apresentadas no plano anterior, chegando a reproduzi-las literalmente sem que se fizesse referência às mesmas, foi o caso da seguinte passagem:

> Isto não significa, porém, que os vínculos da economia amazônica com a brasileira sejam tênues. Antes, pelo contrário, existe uma ampla dose de complementaridade entre ambas. Essa complementaridade se manifesta principalmente de duas maneiras: através do suprimento de matérias-primas e de produtos industrializados regionais, e mediante contribuições à receita cambial do País.
> "Mas, a importância da Amazônia para a economia nacional não se resume apenas a isso. São seus recursos naturais que ajudam a viabilizar alguns dos grandes projetos do governo federal. É o caso, por exemplo, do Plano Siderúrgico Nacional, cuja implantação dificilmente poderia ser conciliada com crescente exportações de minério de ferro, sem levar em consideração as jazidas de Carajás (SUDAM, 1976, p. 9; SUDAM, 1982, p. 16).

Deste modo, os objetivos[260] não deveriam ser muito diferentes daqueles contidos no plano anterior:

> - Aumentar o nível e melhorar a qualidade de vida da população;
> - Contribuir para o aumento e diversificação das exportações para os mercados interno e externo;
> - Aumentar a participação da Região no processo de desenvolvimento nacional;
> - Reorientar e/ou consolidar o processo de ocupação da Amazônia" (SUDAM, 1982, p. 18).

O III PDA confirma a caracterização da Amazônia como área de apoio à resolução de problemas nacionais, ela, "ao invés de área-problema, está mais próxima do conceito de área pioneira" (SUDAM, 1982, p. 14). Mantém-se a caracterização da região como um "imenso vazio demográfico", da ocupação através de espaços selecionados[261] e das oportunidades abertas com a crise do petróleo, ainda mais depois da confirmação de novas jazidas minerais citadas longamente no plano – diante das quais alimentava formalmente uma expectativa de beneficiamento de minérios e outras matérias-primas na região. Constata-se a concentração da renda regional, onde Pará e Amazonas acumulavam respectivamente 44,9% e 38,8 da renda da região Norte, ou seja, 83,7% da mesma e se destaca o crescimento da indústria e dos serviços e a queda significativa da participação da agricultura na formação da renda regional: de 22,2% em 1965 para 9,4 % em 1978 (veja tabela 17).

A queda da agricultura regional ocorre também em relação à sua participação na agricultura nacional. Em 1965 a região Norte participava com 2,7% da renda nacional da agricultura e em 1978 este percentual reduziu a 2,2%. Isso poderia ser tomado como um indicador dos equívocos do processo de ocupação via os grandes projetos agropecuários, mas não foi. O que se viu foi o aprofundamento da negação da colonização empreendida por pequenos produtores, particularmente os espontâneos.

---

[260] Chama atenção a definição do objetivo-síntese: acelerar o crescimento da economia regional com a manutenção do equilíbrio ecológico e redução das desigualdades sociais. A preocupação com o desequilíbrio ecológico e as desigualdades sociais ficaria apenas no campo das intenções.

[261] Além dos espaços a seletividade englobaria determinados setores e projetos. No tocante à indústria "os subsetores ou atividades dinâmicas terão como função precípua gerar e/ou ampliar, em áreas previamente selecionadas, efeitos sobre a estrutura de produção, efeitos de aglomeração, economias de escala e economias de localização, efeitos técnicos para frente e para trás. À geração de tais efeitos estarão implícitos os necessários investimentos em infra-estrutura mais compatíveis com os requisitos das próprias atividades a serem implementadas" (SUDAM, 1982, p. 35).

Tabela 17: Renda interna segundo ramo de atividades, região Norte e Brasil, 1965-1978								
SETORES	1965		1970		1975		1978	
	Norte	Brasil	Norte	Brasil	Norte	Brasil	Norte	Brasil
Agricultura	22,2	15,9	18,4	10,2	14,0	10,5	9,4	11,4
Indústria	17,4	32,5	15,1	36,3	19,0	39,4	22,4	37,1
Serviços	60,4	51,6	66,5	53,5	67,0	50,1	68,2	51,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sudam (1982), formatação do autor.

A Sudam em seus planos de até então ressaltara a importância e destinara recursos para apoiar projetos agropecuários sustentados na grande propriedade, mas, seguindo o caminho do plano anterior em relação aos pequenos agricultores que procuravam a Amazônia, acreditava que, como o poder público não tinha condições de apoiá-los com solos férteis e posse da terra "a massa de colonos espontâneos empreende [ria] a única e perigosa atividade que sabe[ria] realizar: a destruição da mata e o esgotamento do solo pela prática de culturas de subsistência, no conhecido regime de lavoura itinerante" (SUDAM, 1982, p. 31). Logo, o povoamento da região deveria passar a ser fortemente seletivo e dirigido, pois a "imigração indiscriminada dessas populações, longe de constituir uma contribuição ao desenvolvimento da Região, vem instalando problemas de difíceis soluções" (SUDAM, 1982, p. 32).

Da programação geral de dispêndios apresentada pelo plano, novamente os setores de transporte, energia e agropecuária se destacaram (veja o quadro 3). A mineração não aparece como um programa com dotação orçamentária específica. Isso se explica em parte porque certamente seria contemplada com recursos destinados ao desenvolvimento da indústria regional e em parte porque parte dos seus recursos viria de outras fontes não especificadas no plano.

Quadro 3: III PDA, 1980-1985, programação geral de dispêndios	
PROGRAMAS	Cr$ 1.000,00
Administração do desenvolvimento	6.172.260
Recursos florestais	1.815.210
Recursos minerais	1.122.630
Pesca e fauna	4.761.630
Levantamentos básicos	1.668.400
Pesquisas agropecuárias	2.609.200
Promoção agropecuária	92.721.670
Organização agrária	10.652.740
Abastecimento regional	5.037.100
Desenvolvimento da indústria regional	114.209.340
Turismo	14.884.070
Energia	88.007.930
Transportes	126.617.780

Quadro 3: III PDA, 1980-1985, programação geral de dispêndios	
PROGRAMAS	Cr$ 1.000,00
Comunicações	8.545.220
Estudos e pesquisas sobre recursos humanos	870.480
Educação e cultura	41.181.820
Migrações	344.840
Trabalho e treinamento profissional	4.618.270
Proteção e assistência ao índio	2.609.800
Saúde e previdência social	91.941.330
Desenvolvimento urbano	6.071.440
Saneamento básico e geral	50.669.600
Meio ambiente	405.100
Habitação	58.319.000
TOTAL	735.856.860

Fonte: Sudam (1982)
Obs. Valores a preços de 1979.

O III PDA assim como toda a política desenvolvimentista sofreu reflexos da crise da economia brasileira nos anos 1980 e das redefinições políticas e econômicas verificadas nos anos posteriores. Para Carvalho (1987) com a mudança no planejamento nacional localizando-se em problemas conjunturais (controle inflacionário, contenção de gastos, dívida externa e equilíbrio da balança comercial) o III PDA se viu fragilizado quanto a instrumentos que viabilizassem suas metas, constituindo-se muito mais em um plano de intenções do que de desenvolvimento regional.

A partir do III PDA, os planos regionais de desenvolvimento amazônico foram paulatinamente perdendo capacidade de intervir efetivamente na realidade regional. Isso foi o caso do I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – Nova República (1986-1989). Em seguida foram lançados outros planos, sucessivamente um mais fragilizado que o outro: Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1992-1994), Plano de Desenvolvimento da Amazônia (atualização, 1994-1997), Plano Plurianual – Amazônia Legal, Detalhamento do Plano Plurianual Federal – Brasil em Ação (1996-1999) e Plano Plurianual – Amazônia Legal, Detalhamento do Plano Plurianual Federal (2000-2003). Lira (2005) conclui que este período "caracterizou-se muito mais como o início do fim do planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia do que a simples continuidade do modelo amazônico de desenvolvimento concebido pelo Estado brasileiro" (LIRA, 2005, p. 111). Concordamos com a caracterização do fim do planejamento, mas acreditamos que a sua localização deve ser anterior. Contraditoriamente é no II PND/II PDA que o planejamento regional, via Sudam/PDA's, perde qualquer perspectiva de planejamento regional e se torna simplesmente um produto das decisões externas. Não é à toa que a Sudam fica à margem destas decisões.

2.6. Grandes Projetos

Na definição de um projeto para a Amazônia os anos 1970 são fundamentais e nestes os chamados grandes projetos, representando mais uma fase na história da ocupação econômica na Amazônia. Este período representa também, segundo Bentes (1992) a efetivação da relação de produção propriamente capitalista na região.

Segundo esta autora a Amazônia necessitou por muito tempo de uma política mais concreta de desenvolvimento regional. O primeiro ensaio neste sentido foi à criação da Spvea em 1953. Seguindo este movimento o Governo Federal criou em 1966 a Operação Amazônia. Neste período também que se tem um grande incremento quanto às pesquisas geológicas na Amazônia, especialmente na sua porção oriental, onde importantes descobertas de reservas minerais foram feitas: Carajás,[262] Trombetas, Paragominas e Tapajós. A participação de empresas multinacionais nas pesquisas geológicas se intensificou, tanto foi assim que em 1966, a Codim, subsidiária da Union Carbide, descobriu reservas de manganês na serra do Sereno, no município de Marabá e em 1967 a United States Steel, através da sua subsidiária brasileira, a Companhia Meridional de Mineração, detectou as reservas de ferro da serra Arqueada (Carajás) e de manganês em Buritama. Em 1968 a região de Carajás passou a ser estudada pela CVRD (Companhia Vale do Rio Doce). Em 1970, os estudos passaram a ser efetuados pela Amza (Amazônia Mineração S/A), formada pela CVRD (50,9% das ações) e pela United States Steel (com 49,1% das ações), além destas empresas outras instituições realizaram pesquisas na região do Carajás como: a Docegeo, Idesp, etc (BENTES, 1992).

Para Leal (1988) a arrancada da ocupação produtiva na Amazônia passou a se dar efetivamente a partir de 1967 quando se tem a conjunção de medidas e ações institucionais no sentido de promover a ocupação da região. Tais medidas e ações foram expressas, por exemplo, na Exposição de Motivos nº 391/64 do Ministério de Minas e Energia que redefiniu a legislação no ramo mineral e orientou o governo a fixar diretrizes gerais para o setor mineral, dentre as quais: o aproveitamento intenso e imediato dos recursos naturais conhecidos, ampliação do conhecimento do subsolo brasileiro em curto período de tempo, revisão do Código de Minas (1ª diretriz); ênfase na importância da produção mineral para o desenvolvimento do país via industrialização mineral interna ou objetivando a sua exportação (2ª diretriz); o governo se propôs a incentivar os projetos que resultassem em redução ou eliminação de importação (3ª diretriz); restrição do poder público ao desenvolvimento das empresas mineiras estatais já existentes, deixando à iniciativa privada a ação mineira, apenas assumindo-a quando ela não interessasse ao empreendimento privado (4ª diretriz); procurou-se orientar a formulação dos projetos de mineração que apresentassem condições mais vantajosas ao Brasil, procurando evitar dificuldades ou impossibilidades a sua execução (5ª diretriz); e adotou-se a política de "livre iniciativa" seja na lavra, beneficiamento, transporte, embarque ou comércio mineral.

A materialização dos dois primeiros objetivos da 1ª diretriz, segundo Leal, resultou na elaboração do Plano Mestre Decenal para Avaliação dos Recursos Minerais do Brasil (1965/1974). Este plano envolveu, de modo geral, três atividades: a elaboração da carta geológica do Brasil ao milionésimo (esta carta foi o recurso de integração dos conhecimentos geológicos e base de planejamento para o setor mineral); desenvolvimento de projetos básicos (que resultariam no mapeamento geológico-econômico sistemático brasileiro em caráter regional); e projetos específicos (estes desenvolvidos a partir do conhecimento geológico prévio produzido pelos projetos básicos) (MME apud LEAL, 1988).

Ainda de acordo com Leal o art. 168 da Constituição de 1967 definiu que as jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituíam propriedade distinta do solo quando se tratasse de exploração ou aproveitamento industrial. Com isso possibilitou-se a aprovação do novo Código de Minas (1967) que implantou o *regime res nullius*, onde o subsolo não teria dono, substituindo o chamado *regime de acessão,* onde as jazidas pertenciam ao proprietário do solo.

Além desta mudança com o *regime res nullius* o novo Código passou a orientar outras normas relativas ao setor que iriam complementar o quadro de medidas no sentido de adequar

[262] Para o caso da jazida de Carajás veja o relato do próprio geólogo que a "descobriu", Santos (1981).

o setor mineral às condições da ação do capital. Dentre as medidas temos: o 17º artigo da Constituição de 1967, que garantia o predomínio da iniciativa privada na atividade mineradora, garantindo ao Estado, caso nela interviesse, *papel suplementar*; as atividades minerais ficariam, assim, praticamente restritas aos setores empresariais.[263] Estas medidas possibilitaram a não restrição do número de concessões de lavra outorgadas a uma empresa. Complementando estas ações, criou-se também a figura da *empresa de mineração* que, de modo geral, passou a ser simplesmente uma "sociedade organizada no país", independente da origem dos seus acionistas; no art. 91 do Código e art. 37 e 38 do seu Regulamento garantiu-se a permissão para o livre conhecimento das riquezas do subsolo do território brasileiro pelos que detivessem capital e tecnologia para tal. O *regimes res nullius* que determinou a separação entre o solo e o subsolo, normatizado no Código e no seu Regulamento, assegurou ao minerador o direito de pesquisa e lavra em território de terceiros.

Pelo que vemos, a maior presença dos grupos econômicos industriais e financeiros instalando suas empresas na região foi acompanhada e incentivada pelo governo brasileiro que buscou garantir esse processo a partir da reelaboração das políticas de incentivos a essa forma de ocupação, fortemente induzida pelo Estado e em ritmo acelerado a partir dos anos 1970.

O plano Decenal e o Código de Minas e seu Regulamento balizaram as medidas de fundamento para a ação mineral brasileira que, por sua vez, norteou o quadro geral da ação mineradora na Amazônia. Leal (1988) destacou ainda que tanto a Operação Amazônia quanto o Plano Qüinqüenal/Sudam referem, explicitamente, os objetivos de dinamizar as atividades minerais, como parte específica do quadro maior dos recursos naturais da região. Em que pese a afirmação de Leal ser verdadeira é preciso ver, primeiro, como mostramos ao discutir a transição de Castelo Branco a Costa e Silva que o Plano Decenal, segundo Ianni (1991), foi abandonado por este último. No que toca ao I Plano Qüinqüenal da Sudam o setor mineral não estava entre suas prioridades, apesar do grande desejo de conhecer o potencial dos recursos naturais (entre estes os minerais) da região – veja a distribuição de recursos do plano apresentada no capítulo anterior. Evidentemente que, concordando com Leal, desde a Operação Amazônia, passando pelo Plano Decenal e I Plano Qüinqüenal da Sudam, buscava-se uma "integração" da região à economia nacional, o que envolvia a exploração de seus recursos naturais, ainda pouco conhecidos, principalmente sua parcela mineral que aparece com referências imprecisas e no campo das intenções.

Assim, para Leal o desenvolvimento do ramo mineiro na Amazônia, se sustentou sobre três medidas tomadas ao nível do regime militar: uma materializada nas *Diretrizes Políticas*, concretizada na Operação Amazônia e no Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento; outra expressa nas *Medidas Econômicas*, que se efetivaram com a Zona Franca de Manaus e a Legislação específica dos Incentivos Fiscais - este último como seu expoente mais expressivo; e a terceira ação se manifestou em *Medidas Jurídicas*, como, por exemplo, o novo Código de Minas.

Essas intervenções, segundo Leal, foram necessárias para promover a distribuição e desenvolvimento de modernas forças produtivas capitalistas e, diferentemente do discurso liberal, não significaram o afastamento da iniciativa privada, ao contrário. Além de serem uma intervenção do Estado numa conjuntura de Terceiro Mundo, como era o caso do Brasil pós-década de 1950, com forças produtivas ainda com relativo atraso, elas, especialmente em casos como o da Amazônia, intensificaram o fortalecimento da ação do capital onde este teria que agir associado ao e através do Estado.

Alguns fatores econômicos da conjuntura mundial da década de 1970 contribuíram para destacar a importância dos recursos minerais amazônicos no sentido de reforçar o papel

[263] Esta matéria foi normatizada pelos art. 15 e 37 do Código, sendo regulamentada através dos art. 12 e 47 do seu regulamento específico.

desta região como fornecedora de recursos naturais e particularmente minerais. Entre os fatores internacionais podemos citar a crise econômica mundial, já apresentada anteriormente, e, especificamente, as crises dos preços do petróleo. Como parte deste contexto ocorreu o encarecimento dos custos da geração de energia elétrica nas economias industrializadas, levando alguns países a voltarem suas atenções para as regiões com enorme potencial energético e mineral. As taxas de juros internacionais subiram e com elas o endividamento brasileiro. Neste contexto a Amazônia com abundantes jazidas minerais e grande potencial energético passou a despertar maior interesse tanto por parte do governo brasileiro como das empresas multinacionais. O II PND, como vimos, reflete esta situação, buscando substituir importações e abrir novas frentes de exportação.

Segundo Bentes (1992) foi nesse momento que se começou a desenhar um novo estilo de ocupação na Amazônia, com o objetivo de transformá-la em um pólo exportador de minério, via grandes projetos governamentais. Estes projetos foram empreendimentos de grande porte, com tecnologia avançada, implementados por complexos empresariais formados por grupos transnacionais/empresas estatais ou grupos transnacionais/empresas privadas nacionais.

Para Lôbo (1996) as políticas de redefinição do processo de ocupação econômica na Amazônia se realizaram tendo como base estes empreendimentos de grande porte, fazendo com que importantes áreas do território amazônico passassem a ser inseridas decisivamente na estratégia econômica mundial de setores do capital transnacional que tinham como foco os abundantes recursos naturais da região. Esses grandes empreendimentos contaram com o apoio do Governo brasileiro através de uma série de programas, tais como: Polamazônia, programas setoriais de base empresarial - programas de pólos pecuários, de lavoura selecionada e do complexo mínero-metarlúrgico na Amazônia Oriental (Ferro-Carajás e Albrás-Alunorte), programa de aproveitamento do potencial hidrelétrico do vales dos rios Araguaia e Tocantins (UHE de Tucuruí) e programa de desenvolvimento dos recursos florestais e uso racional dos solos da Amazônia.

Estes fatos citados e as medidas institucionais já mencionadas evidenciam, dentre outras questões, que a importância do tamanho do capital fazia diferença quanto à oportunidade de empreendimentos na região, pois as condições e o tamanho da empreitada derrubavam por si só os concorrentes de menor capacidade político-econômica, o que por sua vez reduzia os participantes e evidenciava a presença destacada do grande capital transnacional. Para o Ibase o interesse primeiro do capital multinacional nos projetos equivalentes aos implantados na Amazônia não era a lucratividade dos mesmos, mas sim o controle da produção de matérias-primas a preços baixos.

> A motivação básica e imediata do capital multinacional ao investir em projetos dos tipos que compõem o Programa Grande Carajás, está na possibilidade de, com abundantes incentivos e benefícios governamentais e pequeno investimento próprio, dispor de fonte segura e permanente de matéria-prima ou insumo intermediário a preços baixos, por ele controlados. São as *consumer's partnerships* onde o interesse do sócio se situa muito mais no fluxo de matérias-primas e insumos que a participação acionária assegura, do que no fluxo de dividendos eventualmente gerados por essa mesma participação. Assim sendo, os preços serão sempre os mais baixos e estarão sempre contidos; basta ter assegurada a sobrevivência da empresa, sem qualquer preocupação com o lucro gerado nem com os dividendos, pois seu investimento com recursos próprios é irrisório e seu interesse como "comprador" dos produtos prevalece sobre seu interesse de sócio. *A acumulação de capital que a atividade propicia não se dá o Brasil, na empresa produtora; ocorre no exterior junto à empresa compradora* [grifo do autor] (IBASE, 1983, p. 74).[264]

[264] Quanto a isso a Sudam chegou a reconhecer a pouca dinamização da indústria local em função do grande projeto mineral, caracterizando-o como um enclave – termo muito comum entre aqueles que guardam uma

Pelo que vimos, no período de decretação das medidas institucionais citadas, foram divulgadas as descobertas de ocorrências minerais de Carajás e do Trombetas, exatamente por duas grandes corporações multinacionais. Mas a ação do Estado sob a ditadura não se limitou a medidas institucionais. Oliveira, A. (1988) afirma que o presidente Castelo Branco, "a par das medidas voltadas para atender às multinacionais na questão do minério de ferro, havia autorizado a USAF a proceder ao levantamento aeorofotogramétrico do país" (OLIVEIRA, U., 1988, p. 70). Leal (1988) ao destacar a presença das grandes corporações nas descobertas acima citadas, evidenciou também que estas descobertas não foram acidentais, mas fruto de quem detinha infraestrutura e acesso aos indícios da existência de minérios na região. Estas duas descobertas de minério na região por grandes corporações revelam a procura pelos minérios da Amazônia pelo grande capital. Neste caminho, Orlando Valverde afirma que o que motivou a construção da Transamazônica foi a descoberta do ferro de Carajás: "O verdadeiro motivo para a construção (ou, pelo menos, para o início dos estudos) da Transamazônica foi, no entanto, a exploração do minério de ferro da Serra dos Carajás" (VALVERDE, 1980, p. 116).

Ainda de acordo com Leal (1988) as duas descobertas (Carajás e Trombetas) foram o marco que impulsionou a acumulação no ramo mineral na Amazônia. Além disso, o Estado estava decidido a impulsionar a ocupação econômica da região e sua integração à acumulação geral através deste ramo estratégico. Isto pode ser observado pelas medidas de base que fixaram as diretrizes, redefiniram a legislação para o ramo mineral e criaram o suporte financeiro dos incentivos que propiciaram e facilitaram a implantação dos projetos capitalistas na Amazônia. O Estado passou então a agir não de forma suplementar, como divulgava a lei, mas diretamente na condução de atividades de levantamento e prospecção para melhor impulsionar as atividades da área mineral.

Neste sentido, várias medidas foram implementadas pelo Estado, uma delas foi, a criação da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) em 1970, cuja função foi a de produzir conhecimento mineralógico para ser posto à disposição das empresas mineradoras. Além deste órgão, foram criados também programas com o mesmo propósito de impulsionar o ramo mineral. O mais expressivo deles foi o programa Radam (Radar da Amazônia), que tinha como finalidade fazer o levantamento aeroradarmétrico de 1,5 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia para a produção de indicadores precisos sobre a possibilidade de ocorrência de minérios.

Assim, em meados da década de 1970 vários projetos de grande dimensão começaram a ser implantados na Amazônia Oriental, tais como: projeto Ferro-Carajás e projetos de alumínio (projeto Trombetas e projeto Albrás/Alunorte). O projeto Ferro-Carajás ficou sob a responsabilidade exclusiva da CVRD a partir de 1977 quando esta empresa adquiriu as ações da United States Steel, com apoio do Banco Mundial e do Tesouro Nacional. Naquele momento o mercado mundial de alumínio estava sob o controle de um cartel formado por 6 empresas: Alcoa (USA), Alcan (Canadá), Alusuisse (Suíça), Kaiser Aluminium (USA), Pechiney (França) e Reynolds (USA). Algumas dessas empresas haviam começado a promover pesquisas na Amazônia no final dos anos 1950, como foi o caso da Alcan (1963) com a perspectiva de detectar bauxita. Deste movimento a Alcan em 1969 descobriu as reservas de bauxita no rio Trombetas (município de Oriximiná/PA). Esta empresa, logo após esta descoberta, criou uma subsidiária: a Mineração Rio do Norte (MRN). Neste mesmo ano (1969) foi iniciado o Projeto Trombetas. Este empreendimento teve um refluxo em 1972,

---

análise crítica deste processo. "Na verdade, o pólo de mineração [Carajás] representa o caso típico de um enclave exportador que não guarda maiores relações com o espaço em que opera" (SUDAM, 1995c, p. 76).

retomando o nível de produção em 1976/77. Neste intervalo de tempo, mas precisamente em 1973/74, esta empresa foi reorganizada a partir de um acordo entre Alcan/CVRD, o que levou à incorporação de várias empresas como acionistas - sendo que apenas três eram nacionais, as demais eram estrangeiras.

No caso da Albrás/Alunorte, o projeto foi fruto de um acordo firmado em 1976 entre empresários japoneses do ramo da indústria de alumínio e os governos do Pará e do Brasil, resultando na criação do Complexo Industrial de Barcarena/PA. O governo brasileiro encarregou-se de oferecer a infra-estrutura necessária ao projeto, ficando o governo do Japão responsável pela tecnologia e parcela do financiamento. Este projeto foi empreendido por um consórcio formado pela CVRD, através de sua subsidiária Valenorte, e a Naac (Nippon Alumínio Company Ltda.) que era uma associação de 33 entidades, onde o maior acionista era o OECEF (Overseas Economic Fund), órgão do governo japonês (BENTES, 1992).[265]

Segundo Hall (1991) o projeto Alunorte tinha a previsão de iniciar sua produção no ano de 1989 com uma capacidade de 880 mil t/ano de alumina. Porém, a capacidade produtiva mundial de alumina atingindo 32,5 milhões t/ano em 1985, acima da demanda, fez com que o projeto fosse postergado. Além deste cenário Lôbo (1996) destacou ainda que a implantação do empreendimento interessava muito mais à CVRD do que à Naac, já que esta última objetivava centralmente a produção do alumínio primário. Isto foi evidenciado, na prática, com a saída da Naac do projeto Alunorte em janeiro de 1987, momento este de quase paralisação das obras civis do mesmo. A retomada da implantação da Alunorte em 1993 foi comandada pela CVRD e só foi possível graças à viabilização de um esquema de financiamento e facilidades fiscais concedidos pelo governo paraense e à montagem de uma nova estrutura acionária, composta pela CVRD com 44,8%, MRN com 24,6%, Naac com 16,1%, CBA com 5,7% e outros participantes. O projeto passou também por uma reformulação quanto a sua capacidade de produção, que foi ampliada para 1,1 milhão tpa, das quais 700mil tpa foram destinadas a Albrás. O total dos investimentos foi estimado em torno de US$ 875,6 milhões.

Podemos perceber que a Vale do Rio Doce foi paulatinamente se destacando na Amazônia. No contexto mineral amazônico ela "assume um papel dúplice de empresa e aparelho de Estado" (LEAL, 1988, p. 147), mas sempre vinculada ao objetivo da geração privada do lucro. Ela criou a Rio Doce Geologia e Mineração S/A (DOCEGEO, cujos trabalhos foram significativos, colocando à disposição da CVRD enorme direito de descobertas minerais. Contraditoriamente ou não ela não deteve este direito de exploração dos minérios descobertos, colocando-os à disposição de eventuais exploradores para arrendá-los. Neste sentido Leal afirma que a CVRD "tornou-se, para as corporações do capital, um excelente sócio de suporte de custo" (LEAL, 1988, p. 147).

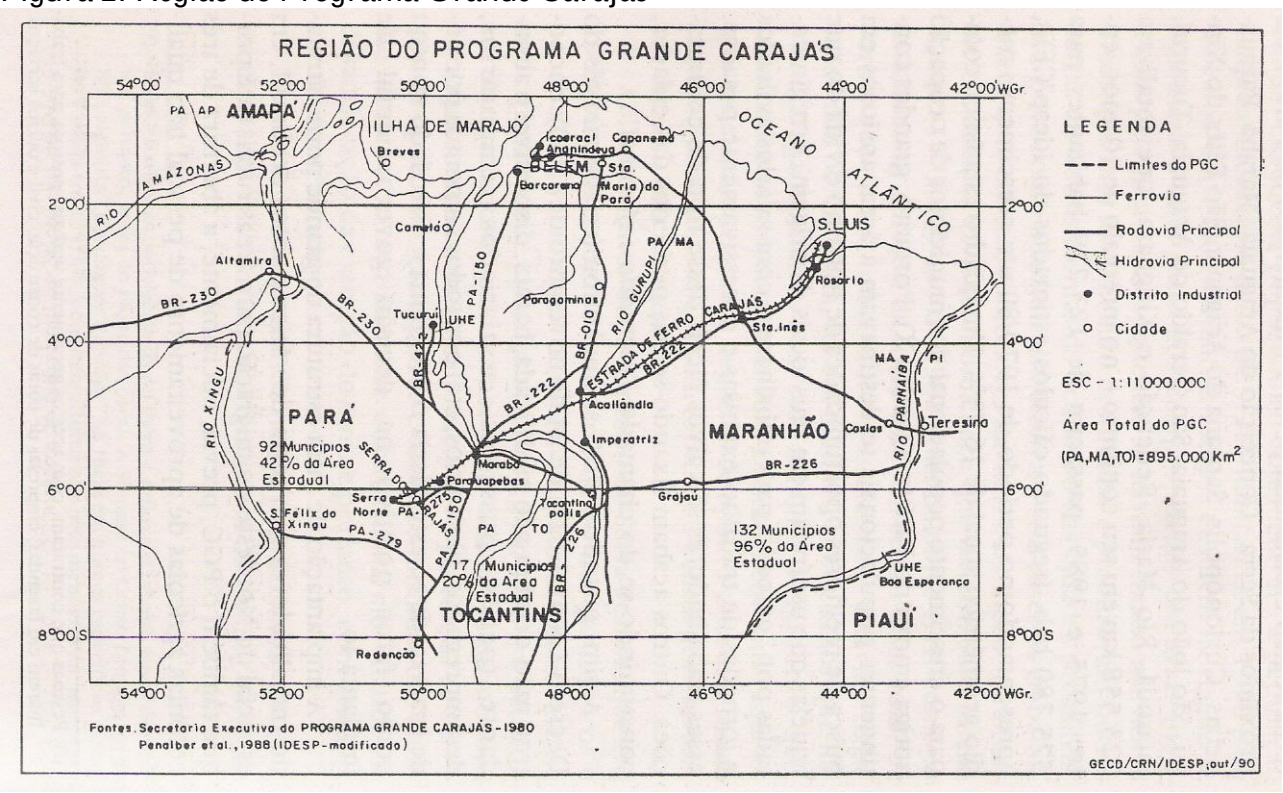
De acordo com Leal (1988) ao final da década de 1970, estavam definidos os projetos de exploração mineral presentes na Amazônia, bem como seus desdobramentos: projetos metalúrgicos ou projetos de apoio a eles. Todas as jazidas importantes estavam nas mãos de empresas do capital monopolista ou a caminho de associações com grandes corporações do capital e em todos esses empreendimentos estaria presente à ação do Estado, quer diretamente ou indiretamente, garantindo a viabilidades dos mesmos.

O aprofundamento da crise econômica internacional e brasileira no final dos anos 1970 reforçou mais ainda os propósitos do governo federal para a Amazônia, culminando na

[265] O projeto Albrás iniciou sua produção em 1985, com 80mil t/ano de alumínio primário (lingotes), com pureza de 99,7% de alumínio. Naquele período sua plena capacidade de produção era esperada para a ordem de 320mil t/ano no ano de 1989.

criação do Programa Grande Carajás (PGC).[266] A área de influência direta do PGC alcança 895.265 km² que, segundo Loureiro (1992), compreende 10,6% do território brasileiro, mais de 240 municípios, 96% da área do Maranhão, 42% do Pará e 9% do Tocantins (Amazônia Oriental), veja a figura a seguir. A província mineral de Carajás e outras áreas do PGC registram grande incidência de ferro, bauxita, ouro, níquel, cobre, manganês, cassiterita e minerais não-metálicos. A decisão de implementação do PGC levou em conta diversos fatores desde a situação brasileira e o cenário internacional, o seu potencial mineral até elementos locacionais como a existência de floresta para queimar e transformar em carvão para a produção de ferro-gusa.

Figura 2: Região do Programa Grande Carajás



Fonte: Secretaria Executiva do PGC apud Loureiro (2004)

Para Lôbo (1996) o PGC foi o instrumento governamental mais importante no sentido do aprofundamento do padrão de ocupação econômica com base na grande empresa mineral já em andamento na região. O PGC foi criado através do Decreto-lei nº 1.813, de 24.11.1980, implantado no período de vigência do III PND. Este programa instituiu um regime especial de incentivos tributários e financeiros para empreendimentos localizados na sua área de atuação de cerca de 90 milhões de hectares, envolvendo terras do Pará, Maranhão e do Tocantins. Buscou-se com este Programa consolidar e diversificar o setor mineral na Amazônia. Esse mesmo dispositivo legal que criou o PGC instituiu também a estrutura administrativa do mesmo a partir de um conselho interministerial composto por representantes da Seplan-PR, Ministério das Minas e Energia (MME), Transportes, Indústria e Comércio, Fazenda, Interior, Agricultura, Trabalho, Ciência e Tecnologia e Reforma e Desenvolvimento Agrário, além da

[266] De acordo com Loureiro (2004), como a concentração de recursos no pólo Carajás comprometeu a viabilidade dos demais pólos e com isso do próprio Polamazônia o Executivo federal tomou a decisão de criar o Programa Grande Carajás e um programa para construir a infraestrutura em torno do Complexo Albrás-Alunorte (alumínio) e, também, construir a hidrelétrica de Tucuruí para dar suporte aos dois projetos. Veja também Pinto (1982).

Secretaria Geral do então Conselho de Segurança Nacional.[267] A presidência do conselho interministerial coube ao ministro-chefe da Seplan, vinculado diretamente à Presidência da República (PR). Competia a ele coordenar, promover e executar, de forma integrada as medidas cabíveis a viabilização do PGC e a conceder os incentivos previstos (COTA, 2007; LÔBO, 1996; IBASE, 1983).

Um dos primeiros passos do governo com o PGC foi encomendar à JICA (Japan International Consulting Association) um estudo da potencialidade da região do Carajás. Subsidiados nesse estudo foram criados pólos industriais em sete núcleos básicos, São Luís, Barcarena, Paragominas, Tucuruí, Carajás, Marabá e São Félix do Xingu. Formalmente o PGC tinha como objetivo criar condições ao desenvolvimento sócio-econômico planejado da área selecionada (BENTES, 1992).

Segundo Hall (1991) o PGC originalmente estava estimado em 62 bilhões de dólares e tinha como eixo central de suas atividades a mineração e o processamento de uma ampla parcela de minerais ferrosos e não-ferrosos, incluindo nestes os 18 bilhões de toneladas de minério de ferro de alta qualidade da mina de ferro de Carajás, administrada pela CVRD. O complexo da mina formava a espinha dorsal do PGC. Ainda de acordo com este autor no início da década de 1990 o PGC já tinha obtido empréstimo estrangeiro de aproximadamente, 1,8 bilhões de dólares a taxas concessionárias, ou seja, 40% do investimento inicial de US$ 4,9 bilhões de dólares até 1990. Deste valor emprestado inclui-se US$ 600 milhões de dólares da Comunidade Econômica Européia (CEE), US$ 450 milhões do Japão, US$ 305 milhões do Banco Mundial, US$ 250 milhões de bancos privados norte-americanos e US$ 60 milhões da União Soviética. Partindo de informações de outros autores Loureiro (2004) afirma que o governo brasileiro teve que aceitar a imposição do Banco Mundial de assumir os grandes volumes do financiamento, de modo que 68% dos investimentos foram decorrentes de recursos diretos do governo ou de suas instituições financeiras.

Como retorno a esses empréstimos, o governo brasileiro ofereceu aos investidores estrangeiros incentivos consideráveis, como: investimentos na implantação de infraestruturas dispendiosas, estrada de ferro, barragens, fornecimento de eletricidade com descontos substanciais de 30%, etc. Os incentivos adicionais para empresas brasileiras que atuavam no PGC assumiram a forma de concessões fiscais que lhes permitiram deduzir do Imposto de Renda de 50 a 100% dos investimentos aplicados no Programa, veja quadro 4.

Quadro 4: Isenções tributárias concedidas pelo PGC

Empresa beneficiária	Isenções	Observações
A. Segmento Infra-estrutura		
1. Eletronorte		
- Projeto Tucuruí	IR, II (IPI), IPI, ICM	
- Proj. Transmissão e distrib. de energia elétrica	IR e IPI	
2. Construtoras Tratex S/A	IR e IPI	Aplicação do IR isentando a Agropec. Tratex de Marabá/PA
3. Cimcop - Cia. Mineira de Const. e Paviment.		
- Realiz. Obras de infra-estrutura	IR	Aplicação na Agropecuária Ceres
4. Capemi (contratada pela Eletronorte)	IR, II (IPI) e IPI	
5. Construtora de Comércio Camaro Corrêa S/A		
- Obras Usina Hidr. De Tucuruí	IR	Aplicação Proj. Silício Metálico
- Serviço de Terraplanagem, pavimentação, etc. Marabá/Tucuruí	IR	
6. Estacon – Engenharia S/A	IR	Aplicação de 50% do IR devido em

[267] Segundo Cota a autoridade do CSN estava acima de todas as decisões de Carajás. Ele era o órgão mais importante de assessoria presidencial, composto por todos os ministros e o vice-presidente. "Seu Secretário-Geral [era] o Chefe do Gabinete Militar, com poderes ilimitados para requisitar funcionários da Administração direta e indireta na execução de seus projetos" (COTA, 2007, p. 71).

		obras de infraest., estímulo à pequena empresa paraense
7. Construtora Beter	IR, IPI	
8. Cia, de Terra Mata Geral	S/ informação	
9. Portobrás – Empresa de Portos do Brasil		
- Porto de Vila do Conde e eclusas de Tucuruí	IR, II (IPI) e IPI	
10. Nativa Engenharia S/A	IR	
11. Construtora Brasil	IR	
12. Engesolo	IR	
13. Themag	IR	
B. Segmento Mínero-Metalúgico		
1. Alunorte		
- Projeto Alumina (1981)	IPI e ICM	
2. Albrás		
- Projeto Alumínio (1981)	IPI e ICM	
3. Alumar		
- Projeto São Luiz	IR, IPI e ICM	
4. Alcoa Aliminio S/A e Billiton Metais S/A		
- Prod. Alumina e alumínio (Proj. São Luiz fase III)	IR, ICM e IPI	
5. Construtora Camargo Corrêa S/A		
- Aplicação no projeto Silício Metálico	IR, II (IPI) e IPI	
- Aplic. Alcoa Alumínio S/A p/ expansão do Proj. São Luiz	IR, II (IPI) e IPI	
6. CVRD	IR	
- Projeto Ferro-Carajás	II (IPI), IPI e ICM	
7. CCM		
- Proj. Silício Metálico		
8. Cosipar – Cia. Siderúrgica do Pará (Grupo Itaminas)		
- Prod. Ferro-gusa	S/inf.	
9. Ferro-ligas do Norte	S/inf.	
10. Prometal	S/inf.	
11. Cojan – Engenharia S/A	IR	
- Prod. Ferro-manganês alto carb. Ferro-silício manganês		
12. Siderúrgica Vale do Pindará	S/inf.	
13. Viena Siderúrgica Maranhão	S/inf.	
14. Gusa Nordeste S/A	S/inf.	
15. Serveng Civilsan	S/inf.	
16. Sicar	S/inf.	
- Prod. Ferro-gusa		
17. Margusa	S/inf.	
18. Metalman S/A	S/inf.	
19. Marllog S/A	S/inf.	
20. Cosima	S/inf.	
21. Siderúrgica Maranhão Ltda	S/inf.	
22. Covap	S/inf.	
23. Fermasa	S/inf.	
24. Itapicuru Agro-Industrial		
- Prod. Cimento	S/inf.	
25. Construtora Brasil S/A	S/inf.	
- Prod. Ferro-gusa		
26. Siderúrgica Santa Inês S/A	S/inf.	
27. Irmãos Ayres S/A	S/inf.	
28. Cimento Araguaia	S/inf.	
29. Cia. Agropecuária Santa Maria Canarana	S/inf.	Prod. Etanol carburante
30. Amazônia Química Mineral	S/inf.	
31. Construtora Rodominas S/A		
- Prod. Ferro-gusa	IR, IPI	
32. Simara – Siderúrgica Marabá Ltda (Grupo Belauto)		
- Prod. De ferro-gusa e carvão vegetal	IR e IPI	

33. Logos Engenharia S/A		
- Prod. Ferro-gusa	IR	
34. Enefer	IR, IPI	
35. Metaltec	IR	
36. Cowan	IR	
C. Segmento Agroflorestal		
1. Agropecuária Aruana S/A		
- Plantio racional de castanha-do-Pará	IR	
2. Cipasa – Castanha Ind. do Moju Pará Ltda		
- Prod. Madeira, carvão veg. e cultivo de castanha	S/inf.	
3. Codespa – Cia. Dendê Norte Paraense	S/inf.	
4. CIT – Cia. Ind. Técnica		
- Proj. Babaçu	IR	
5. Construtora Andrade Guttierrez		
-Proj. Tucumã	IR	
6. Mendes Júnior Agrop. do Pará S/A		
- Proj. Dendê	II (IPI), IPI e ICM	
7. MAIAME – Madeira Itália Americana Comérc. Ind. Ltda.	II (IPI)	
8. Queiroz Galvão do Carajás (Agropecuária)	IR	
9. Dendê da Amazônia		
- Proj. Denam	S/inf.	
10. Cia. Prada da Amazônia	IR e IPI	
11. G. D. Carajás Ind. Com. e Exportação de Madeira Ltda	IR e IPI	

Fontes: Secretaria do PCG/Idesp/SÁ, Paulo apud Bentes (1992)

Todos os empreendimentos integrados ao PGC receberam tratamento especial pelos órgãos e entidades da Administração Federal de acordo com o Art. 3º do Decreto nº 85.387, de 24. 11. 1980, para a realização de:

> 1) Concessão, arrendamento e titulação de terras públicas, regularização e discriminação de terras devolutas ou, quando for o caso, desapropriação de terras particulares necessárias à execução dos projetos;
> 2) Licença ou concessão para construção e operação de instalações portuárias;
> 3) Contratos para fornecimento de energia elétrica e para transporte fluvial;
> 4) Cessão ou arrendamento de direito de exploração mineral ou florestal;
> 5) Autorização, emissão de guias e concessão de financiamentos para exportação;
> 6) Autorização e emissão de guias para importação de máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como conjuntos, partes, peças e acessórios, destinados à implantação, ampliação, modernização ou aparelhamento de empresas, inclusive no caso de investimento direto estrangeiro, sob a forma de bens ou serviços;
> 7) Autorização e registro de empréstimos externos, inclusive para o pagamento no exterior de bens ou serviços;
> 8) Concessão de aval ou garantia do Tesouro Nacional, ou de instituições financeiras públicas, para empréstimos externos;
> 9) Autorização para funcionamento de empresas de mineração;
> 10) Participação, com recurso público, no capital social das sociedades titulares dos projetos;
> 11) Aprovação de contratos de transferência de tecnologia, assistência ou consultoria técnica para a implantação e operação dos projetos (LÔBO, 1996, p. 139).

Assim, o PGC, através do Decreto-lei nº 1.825, de 22 de novembro de 1980, isentou de Imposto de Renda por um período de dez anos os empreendimentos a ele integrados e que se instalassem até 31.12.1985.[268] O Decreto-lei nº 2.152, de 18 de julho de 1984 ampliou este

[268] Este Decreto-lei nº 1.825 apenas recomendava que este imposto devesse ser utilizado para investimento no mesmo empreendimento objeto de isenção ou em outro integrante do PGC.

prazo para 31. 12. 1990. A Albrás, que iniciou seu funcionamento em setembro de 1985, obteve tal benefício.

> A ALUNORTE e a ALBRÁS passaram a ser consideradas empreendimentos integrantes do PGC, pelos Atos Declaratórios nº 02/81 e 03/81, respectivamente, ambos de 04. 08. 1981, que também os isentou do IPI e recomendou a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (para pleito junto ao Ministério da Fazenda). O Ato Declaratório nº 16/82, e 17. 08. 1982, ampliou a isenção do IPI para matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem, máquinas e equipamentos nacionais, sob algumas condições (LÔBO, 1996, p.140).

O PGC através dos seus incentivos e financiamentos de obra de infra-estrutura prestou apoio não somente a projetos de pesquisa, prospecção, beneficiamento ou extração de minérios, mas também à industrialização destes.[269] A infraestrutura implantada na área-programa envolve: Estrada de Ferro Carajás-Ponta de Madeira, portos de Itaqui, Ponta de Madeira e Vila do Conde, geração de energia/ UHE de Tucuruí[270] e linhas de transmissão, implantação/ampliação de diversos núcleos urbanos (Marabá, Tucuruí, Carajás, Vila dos Cabanos) e o estabelecimento de distritos industriais (Marabá, Parauapebas, Barcarena, Açailândia, Santa Inês, Rosário e São Luís).

Ademais, para implantar os grandes projetos o Estado desapropriou grandes extensões de terras e populações inteiras, produzindo, nas palavras de Loureiro (2004), antes que os minérios, enormes impactos sociais e ambientais – veja o caso da inundação da floresta decorrente da barragem da hidrelétrica de Tucuruí.

Entre as conseqüências que o PGC trouxe para região Bentes (1992) cita a perda de controle sob a área por parte dos governos estaduais da Amazônia - veja o caso da criação do Conselho Interministerial do PGC, excluindo da esfera de decisão outras instituições do governo federal e dos poderes estaduais. A autora destaca ainda que esta forma de ocupação com os grandes projetos na Amazônia foi característica da forma de ocupação do capital monopolista internacional e que se tornou possível não só pelos interesses comuns com empresários e banqueiros brasileiros como em grande parte pelas políticas governamentais em sintonia com tais interesses.

Vejamos com mais atenção um grande projeto componente do PGC: a Albrás. O complexo Albrás-Alunorte estava ligado às descobertas de bauxita na região do rio Trombetas (1963 a 1967) e no município de Paragominas (1970). Em 1973 se iniciaram as negociações entre o governo japonês e o brasileiro no sentido de promover a industrialização da bauxita na Amazônia. Como parte destas negociações um grupo composto pelos cinco maiores produtores de alumínio primário, sob a *holding* Light Metal Smelters Association (LMSA), em associação com a CVRD, decidiu estudar a realização do projeto. A Ardeco (Aluminium Reserch Development Company) foi contratada para a realização do estudo. O levantamento sobre a viabilidade previu um complexo industrial destinado a produzir 1.300 mil toneladas de produção anual (tpa) de alumina e 640 mil de tpa de alumínio primário, concluindo pela viabilidade da industrialização imediata da alumina, como também da produção do alumínio primário, desde que se considassem determinadas condições. O estudo também examinou a possibilidade que parte dos investimentos do empreendimento fosse destinada à construção da UHE de Tucuruí, de acordo com o dispositivo na Lei de Participação.[271] Este estudo estimou

[269] Industrialização ainda que na sua fase primária, poluidora e mais intensamente consumidora de energia.

[270] Com capacidade para gerar até 8.000 MW de energia, obteve com a realização de sua primeira fase com 12 turbinas de 330 MW cada, um total de 3.960 MW.

[271] Esta Lei foi aprovada em 1973 e instituía que um consumidor intensivo de energia elétrica poderia ter o fornecimento da mesma a preço de custo, caso tivesse uma participação nos recursos para a construção da usina que iria abastecê-lo, evitando o ônus de ter que construir uma unidade geradora própria.

os custos para a implantação do projeto da seguinte forma: construção das plantas industriais (alumina e alumínio) no valor de US$ 1.854 milhões (63,5%), participação na UHE de Tucuruí na ordem de US$ 795 milhões (27,2%) e US$ 271 (9,3%) para a construção da infraestrutura, totalizando US$ 2.920 milhões. (LÔBO, 1996).

Com base nas estimativas o comitê misto CVRD-LMSA,[272] em abril de 1975, concluiu que o projeto era inviável, pois envolvia elevados custos. A alternativa para esta situação foi apresentada por um dos diretores da CVRD, Abílio dos Santos, que propôs à separação do projeto em dois empreendimentos. A Albrás foi destinada a produzir apenas alumínio primário e Alunorte a produção de alumina. Além desta modificação, em 1976 outras mudanças foram introduzidas, como a desoneração do empreendimento nos custos com a construção da UHE de Tucuruí e com o restante da infraestrutura necessária, ficando os mesmos sob a responsabilidade do governo brasileiro. Ao governo japonês coube a responsabilidade do fornecimento de tecnologia.

A formalização dos referidos acordos ocorreu em setembro de 1977, período este também de constituição de uma Comissão Interministerial cujo objetivo era estudar, propor a programação, equacionar recursos e mecanismos de coordenação e acompanhamento necessários para viabilizar a execução da infraestrutura necessária ao complexo industrial, coordenando a atuação dos diversos órgãos e entidades envolvidos.[273]

Também foi aprovada pelo Poder Executivo a Exposição de Motivos nº 142/78 da Comissão Interministerial, que propunha dentre outras medidas a criação do Programa Especial de Desenvolvimento Regional de Infraestrutura do Complexo Albrás-Alunorte, um programa de desenvolvimento regional do mesmo nível de programas como o Polamazônia ou o Prodiat. A denominação do programa foi posteriormente modificada para Programa de Apoio ao Complexo Industrial de Barcarena. Sua implantação ficou sob a responsabilidade de um Grupo Especial composto por representantes do Minter, MME, Trabalho e da Seplan. Esta última ficou com a tarefa de coordenar os trabalhos juntamente com os representantes do governo do Pará e da Sudam, esta ficou com a incumbência de coordenar o Programa a nível local (LÔBO, 1996).

A Seplan-Presidência da República a partir da Portaria nº 061, de 12 de abril de 1982, vinculou este Programa à Secretaria Executiva do Programa Grande Carajás. Esta mesma portaria criou também a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar), que tinha como tarefa administrar e executar as obras do novo núcleo urbano e das áreas adjacentes. Esta companhia contava com capital próprio de US$ 26.051,4 mil divididos em 70 mil ações ordinárias nominativas. Os empréstimos realizados por ela tinham a garantia do governo federal e estavam isentos dos tributos de competência da União. A Codebar substituiu a Sudam na função de coordenação local do Programa de Apoio ao Complexo Industrial de Barcarena.

O Estado do Pará, pela Exposição de Motivo nº 501, de 16. 11. 1978, foi descartado da tarefa de coordenação do Programa "sob a alegação de que o alto grau de dependência da União no que diz respeito à participação nos recursos do orçamento estadual no momento inviabilizava o oferecimento de garantias do Tesouro Estadual na contratação dos vultosos investimentos necessários" (LÔBO,1996, p. 116).

As negociações para viabilizar o financiamento necessário ao empreendimento haviam iniciado em 1977, no Brasil e no Japão, tendo como agente financeiro o BNDE. Em julho de 1978, foi assinado o Acordo Geral de Acionistas, sendo criada a Alunorte e a Albrás. Em janeiro de 1979 foi assinado o acordo de cessão de tecnologia e assistência técnica para a

---

[272] A LMSA foi substituída ainda na década de 1970 pela Nalco, denominação da *holding* que passou a incorporar, além das empresas pertencentes à LMSA, outros produtores e consumidores de alumínio primário. Ainda nos anos 1970 a *holding* Nalco mudou de sigla para Naac (Nippon Amazon Aluminium Company).

[273] De acordo com a Exposição de Motivos nº 302/77, de outubro de 1977 (LÔBO, 1996).

Albrás, ficando este a cargo da Mitsui Aluminium. Neste mesmo ano foram elaborados os orçamentos executivos dos projetos que serviriam para atualizar os dados econômicos, estes chegaram aos seguintes valores:

1) ALUNORTE: previsão de investimentos no total de US$ 572 milhões, incluindo juros durante a construção, capital de giro e reservas de contingência;

2) ALBRÁS: investimentos previstos de US$ 1.289,4 milhões, incluindo também juros, capital de giro e reservas (LÔBO, 1996)

Com o segundo choque dos preços do petróleo, e o agravamento cambial brasileiro, o governo passou a dar mais importância aos investimentos que pudessem gerar divisas e captar recursos externos, tendo havido novamente priorização para a Albrás e a Alunorte.

Em maio de 1980 foi firmado um novo esquema de investimento para a Albrás, dividido em duas fases, com dois módulos de 80 mil tpa cada, onde os investimentos japoneses seriam maiores na primeira fase - Fase I - compensados na Fase II, com a retirada do metal produzido proporcionalmente aos valores investidos. Mas as negociações de financiamento interno para este novo esquema esbarravam na constituição da estrutura organizacional da empresa, que não se enquadrava nas normas do BNDE. Esta situação foi superada em outubro/novembro de 1980, quando os japoneses definiram que só concederiam empréstimo para financiamento de uma série de projetos no Brasil – incluindo a própria Albrás-Alunorte, a Petrobrás, a ferrovia do Aço, o Porto de Vila do Conde, etc - se o BNDE concordasse em financiar a Albrás e a Alunorte. Esse "argumento" japonês e a aguda crise cambial em que passava o Brasil foram suficientemente fortes para que o BNDE retirasse os entraves ao financiamento do projeto (LÔBO, 1996).

Assim em 1982 os contratos de financiamento com os bancos japoneses foram assinados e se teve início a construção das obras civis como a construção do Porto de Vila do Conde e outras mais. O orçamento final do projeto ficou definido da seguinte forma: 1) ALBRÁS, fase I US$ 1.051,5 milhões, fase II US$ 805,4 milhões, totalizando US$ 1.856,9 milhões; 2) Alunorte US$ 710,7 milhões (CVDR Apud LÔBO, 1996).

Desde a sua entrada em operação a Albrás apresentou um progressivo aumento das exportações tanto em termos de quantidade quanto de valor exportado. Veja a tabela a seguir.[274]

Tabela 18: Exportações de Alumínio Primário – Pará, 1986 – 1994

Ano	Quantidade (t)	Valor (US$ mil FOB)	Preços Médios (US$/t)
1986	95.377	113.087	1.186
1987	155.235	230.415	1.484
1988	167.171	378.162	2.262
1989	165.392	319.532	1.932
1990	189.142	301.231	1.593
1991	270.176	345.670	1.279
1992	313.575	381.538	1.217
1993	370.128	413.014	1.116
1994	344.617	461.169	1.338

Fonte: CACEX/DECEX

Uma das importantes medidas no sentido de viabilizar o estabelecimento do projeto industrial do alumínio na região, foi a criação em 1973, pela Lei 5.899 de 05. 07. 1973 das Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte), tendo a construção da UHE de Tucuruí como uma das razões centrais (se não a mais importante) da fundação desta nova estatal.[275] A

[274] Ainda sobre a exploração de alumínio devemos citar o projeto da Alumar, em São Luís no Maranhão, pertencente a um consórcio das multinacionais – Alcoa-Billington.

[275] Como a energia compõe grande parte dos custos da produção dos projetos em questão (60% do ferro-gusa, 40% do ferro-liga e 50% do alumínio, dados de pelo menos até o início dos anos 1990) o Estado foi levado a ter

ela coube o papel de promover a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas e sistemas de transmissão na área de atuação, com especial atenção ao aproveitamento dos grandes potenciais hidrelétricos, a fim de atender as necessidades energéticas futuras da economia, tanto nível regional como nacional. Além desta medida na área energética, o MME instituiu, em 13.08.1979, a Portaria nº 1.654, autorizando a Eletronorte a fechar contratos de fornecimento de energia para produtores de alumínio primário que se localizassem na área da concessionária regional com tarifas reduzidas em até 15% em relação às normais do Grupo A1.[276] Autorizou também a inclusão de cláusulas contratuais que garantiam ao investidor que, durante vinte anos, o dispêndio de energia elétrica não seria superior a 20% do preço do produto no mercado internacional (RIBEIRO, 2005; LÔBO, 1996). Segundo Lobo (1996) a ação da Eletronorte, mais particularmente sua atuação no sentido de promover a geração de grandes pacotes energéticos, foi de particular interesse para a indústria do alumínio primário, mas particularmente ao empreendimento nipo-brasileiro.

Quanto à arrecadação fiscal para os estados amazônicos, Ribeiro (2005) destacou que inicialmente, os estados amazônicos foram beneficiados pelo ICMS sobre a produção dos grandes projetos minerais. Porém, a legislação posterior, através da Lei Kandir, os isentou de tal imposto na medida em que se trata de produtos destinados à exportação. Quanto aos royalties[277] o seu valor foi fixado em lei complementar de forma muito reduzida uma vez que governos federal e estadual acolheram a reivindicação dos empresários no sentido de que sua soma ao ICMS poderia tornar o produto mineral sem condições de competitividade no mercado internacional. Assim, segundo o autor, a contribuição desses empreendimentos foi insignificante para o poder público e, em conseqüência, para a sociedade. As vantagens para a população não foram proporcionais à quantidade dos investimentos realizados, tanto em infra-estrutura, como em projetos de produção, que atingiram valores na ordem de 15 a 20 bilhões de dólares.

2.7. Grandes Projetos e Sudam

Podemos perceber que a partir dos anos 1950, mas particularmente no decorrer da década de 1970, desde a Transamazônica até os Grandes Projetos, ocorre uma significativa ampliação do papel do governo federal na região amazônica. Para isso usou-se de diversos instrumentos como, por exemplo, os meandros do combate à guerrilha do Araguaia e o Getat (Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins). Não é demais constatar a coincidência da área de atuação do Getat com a área de incidência mineral do Programa Grande Carajás e com a área de maior procura por latifundiários do Sul e Sudeste do país. Também neste período a internacionalização da região ganhou novo impulso, não no sentido que denunciavam os nacionalistas quanto à perda de soberania (pelo menos formal), mas na colocação de seus recursos naturais (principalmente minerais) no mercado internacional, aceitando para isso a "colaboração" dos capitais multinacionais.

Os projetos em torno da grande mineração envolviam interesses e capitais que extrapolavam em muito a capacidade de intervenção da burguesia regional amazônica. A Sudam em alguma medida também representava uma mediação com os setores regionais, ou seja, empresários regionais ou regionalizados (aqueles instalados na região) tinham algum

---

que construir uma grande hidrelétrica (no caso, Tucuruí com custo de 5,4 bilhões de dólares), destinando mais da metade da sua produção energética, de forma subsidiada, para estes empreendimentos minerais (LOUREIRO, 2004), enquanto a população rural do próprio município sede da hidrelétrica continuou até pelo menos os primeiros anos da década de 2000 a conviver com a falta deste tipo de energia.

[276] O setor industrial estava dividido em quatro classe de tensão, com custo por kwh inversamente proporcionais à tensão: A1 (230kv), A2 (138kv), A3 (69kv) e A4 (13kv).

[277] Compensação financeira instituída pela Constituição de 1988, destinada à sociedade pela perda de um recurso natural não renovável.

grau de acesso à Superintendência. No caso dos grandes projetos, os detentores do capital (estatal ou privado) não estavam e não se propunham a se transferir para a região, seu interesse era a exploração destes recursos. O governo federal tomou para si a condução direta deste processo, inclusive para fazer diretamente as negociações com seus "parceiros" nacionais e internacionais. O Programa Grande Carajás constituiu-se, assim, um novo órgão com funções e recursos para interferir diretamente no planejamento econômico-social amazônico. Ele tinha estrutura própria, diretamente vinculada ao Executivo federal, e com a prerrogativa de conceder isenções fiscais, captar recursos e decidir por seu investimento. Evidentemente, isso se chocava com as prerrogativas e aspirações da Sudam.[278] Deste modo, dentro da Amazônia além do PIN, Proterra, Embratur, Sudepe, IBDF e Suframa a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia passava a competir também (e desfavoravelmente) com o PGC.

Afora isso, Cota (2007) lembra que o PGC não foi inserido em nenhum plano governamental, não sendo sequer mencionado a intenção de sua criação no III PND ou no III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Além da legislação que o criou e implementou, não foi elaborado pelo governo federal um plano diretor ou documento oficial sobre o Programa.

Os grandes projetos e, particularmente o Grande Carajás, efetivaram mudanças significativas na Amazônia e em suas instituições. Para Cota

> A era SUDAM se diferencia da era Spvea pela retirada do poder político dos governadores regionais, de eleitos para nomeados pelo poder central, embora a sede da SUDAM permaneça em Belém. A era Carajás diferencia-se das duas anteriores pela retirada de qualquer interferência de representantes regionais sobre as decisões do PGC. As reuniões do Conselho Interministerial têm lugar em Brasília, sem a presença de qualquer representante da Amazônia (COTA, 2007, p. 61).

O projeto "modernizador" se tornou hegemônico na região, mas isso não significou eliminação de conflitos dos mais variados níveis e nos diversos campos. No próprio Estado e no bloco no poder houve disputas que decorreram da gestão do Estado, segundo Becker,

> Fragmentado por múltiplas constituições e pela ingerência internacional crescente que disputam o poder no espaço. Na ampliação de suas atribuições configura-se uma crise de irracionalidade, fruto da própria estratégia centralizadora, com vários conflitos: entre as esferas federal e estadual, decorrentes da superposição de territórios que retira dos Estados o poder de decisão mas lhes deixa o ônus da prestação de serviços, bem como da superposição de títulos expedidos por órgãos fundiários estaduais e federais; entre instituições governamentais, e dentro de um mesmo órgão, como no caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em que uma corrente se mantém fiel à filosofia distributiva e outra não (BECKER, 2001, p. 21).

Além de choques com setores da igreja, o Estado foi envolvido em conflitos com frações do capital e com empresas, até mesmo estatais cada vez mais autônomas. Assim, o Estado autoritário-modernizador também se mostrava fragilizado em certos aspectos. A pressão destes interesses resultou em fragmentação e indefinições do Estado, que perdeu "poder de decisão em favor do segmento das grandes empresas e bancos, ao mesmo tempo em

[278] Mas isso não quer dizer que a Sudam fosse contrária aos projetos de extração mineral. Desde seu I Plano Qüinqüenal ela alimentava o desejo por esta exploração. A título de exemplo vejamos o caso do projeto Icomi no Amapá. Leal (2007b) afirma que para implantar seu complexo de pelotização a empresa precisou de US$ 15 milhões, dos quais US$ 7 milhões foram via empréstimos junto ao Eximbank e ao Chase Manhattan Bank e US$ 8 milhões foram conseguidos junto aos incentivos fiscais da Sudam.

que contra ele se volta a territorialidade dos grupos sociais na fronteira e a pressão da sociedade civil e da comunidade ambientalista internacional" (BECKER, 2001, p. 21). Mas a fragilização de que fala Becker deve ser relativizada na medida em que responde à lógica da reprodução do capital. É isso que nos faz entender um movimento de centralização/fortalecimento e também de fragmentação/fragilização.

Olhando a forma de capital predominante na Amazônia, podemos destacar que até os anos 1950 pelo menos o capital mercantil/comercial é a face que se sobressai – inclusive é a forma que pouco exige em investimento na produção. A economia regional centrava-se em produtos extrativos. A partir desta década passa a ganhar mais visibilidade, consolidando-se com os grandes projetos, o capital industrial/financeiro impulsionado pelo Estado - o que exige um montante de investimento produtivo bastante significativo (seja em infraestrutura ou em montagens de unidades produtivas). Para esta nova fase a presença estatal foi decisiva e extrapolou em muito as fronteiras da Sudam. Aqui entendemos a tomada pelo Governo Federal de grandes extensões de terras até então sob o controle dos governos estaduais.

É possível perceber que tanto burguesia regional quanto a burocracia, ficam marginais na definição da nova fase de desenvolvimento da Amazônia. Não é que a classe dominante local deixasse de compor o bloco no poder, particularmente quanto à composição dos governos estaduais, mas ela perdeu parte do espaço de poder que dispunha. A decisão de ter como centro a mineração (baseada principalmente em Tucuruí-Albrás-Carajás) e alguns poucos produtos exportáveis foi tomada fora da região e levando em consideração capitais forâneos.[279] Percebemos com isso, que se apesar dos numerosos projetos agropecuários aprovados pela Sudam, o projeto maior do governo federal para a Amazônia não tomava como centro a agropecuária, mas a mineração. Isso poderia até não estar tão claro no final dos anos 1960, apesar das indicações já presentes, mas o ficou do decorrer nos anos 1970 a partir da crise da economia nacional (com a sua reconversão proposta pelo governo Geisel) e das novas descobertas minerais (ou mensuração das já ocorridas como foi o caso da província mineral do Carajás). Assim, o II PDA elaborado (ou adaptado)[280] pela própria SUDAM adota a Amazônia como mercado consumidor dos produtos industrializados do Sudeste do país e propõe um modelo econômico que se concentraria em poucos produtos capazes de gerar divisas (minérios e madeira, por exemplo) e colaborar para minimizar a crise no balanço de pagamentos brasileiro.

Contraditoriamente, a fase da mineração, que passa a atrair mais atenção e investimentos do Governo Federal e entra em produção nos anos 1980, enfraquece relativamente o principal órgão federal de desenvolvimento regional: há um esvaziamento político e econômico-financeiro da SUDAM. Ganham evidência e apoio governamental a instituições (órgãos e estatais) ligadas à exploração mineral, algumas das quais associadas a capitais externos. A Companhia Vale do Rio Doce se vinculou organicamente ao capital japonês e de outros países para desenvolver projetos minerais na Amazônia. Isso também coincide com a diminuição dos incentivos fiscais para a agropecuária, levando muitos pesquisadores a localizarem a crise da Sudam e do desenvolvimento regional amazônico nos anos 1980 e na redução dos incentivos fiscais.

Grosso modo, nos anos 1980 as terras da região já haviam sido ocupadas, as expectativas sobre suas potencialidades agrícolas também haviam reduzido e a burguesia regional passara a acessar significativamente os recursos descendentes da Sudam,[281] durante muito tempo dominados por setores de outras regiões – veremos isso mais detalhadamente no capítulo 6 - de modo que pode até ser que tenha havido, por conta destas condições, uma

[279] Bentes afirma que o Programa Grande Carajás foi gestado no exterior via estudos da Amza e, sobretudo, da JICA (Japan International Consulting Association).
[280] Já que as linhas gerais já estavam definidas no II PND.
[281] Cada vez mais limitados pelas políticas de contenção de despesas do governo.

redução do ritmo de procura pelas terras amazônicas por grandes proprietários de outras regiões.[282] Mas o mais importante que queremos destacar, e para isso chamamos atenção especial, é que não é nos anos 1980 que a Sudam encontra sua decadência, mas justamente no momento em que aparentemente ela está no seu auge, a década de 1970. Foi justamente aí que se gestou um projeto no qual a Amazônia integrou-se no processo de acumulação capitalista brasileira (em suas associações com a divisão internacional do trabalho) como fornecedora de produtos naturais, mas não apenas naturais, e sim principalmente minerais. Evidentemente estamos nos referindo particularmente à Amazônia oriental, objeto por excelência destas políticas e da atuação da Superintendência.

No "auge" da Sudam gestou-se um projeto impulsionado pelo Estado brasileiro onde ela, quando muito seria coadjuvante, de modo que o projeto teria que permanecer vivo e fortalecido, mas a Superintendência não necessariamente. Enquanto a burguesia regional exultava com a possibilidade de acesso aos incentivos e financiamentos da instituição mais ela perdia espaço no núcleo dinâmico em formação da economia regional. Os anos 1980, para a Sudam, apenas confirmam uma situação que se definiu na década anterior e isso, mais uma vez, é o que queremos chamar atenção. Não é à toa que diversos órgãos e estatais ascendem em visibilidade e no controle de instrumentos de intervenção na região enquanto a Superintendência vai sendo eclipsada. Isso ocorre não apenas no âmbito federal. Secretarias e órgãos estaduais também vão elaborando e aplicando políticas de desenvolvimento em paralelo e em alguns casos distantes da Sudam – veja os planos de desenvolvimento da agricultura paraense.[283] A ascensão dos grandes projetos e particularmente sua entrada em produção e ampliação das exportações coincide com a redução dos incentivos fiscais a cargo da Superintendência.

Quanto a isso as limitações e o papel que a Sudam deveria cumprir não poderia se orientar pelos parâmetros regionais e sim nacionais e internacionais:

> A SUDAM, na verdade, é uma Superintendência de Desenvolvimento *para* a Amazônia, não *da* Amazônia. Ela executa a vontade do governo federal, não é um filtro da vontade regional. Ela nunca colide com o patrão, que é o governo federal. Isso ficou bem claro quando tentou ter autonomia no início do projeto da hidrelétrica de Tucuruí. A SUDAM foi o primeiro órgão que propôs um plano de desenvolvimento e não apenas a construção de uma hidrelétrica. Mas o governo federal deu uma ordem e a SUDAM simplesmente saiu do processo, passando a ficar inteiramente omissa em relação a Tucuruí. A SUDAM nunca teve a autonomia que precisava ter, sempre ficando dependente do governo federal, transformando-se num órgão técnico e, aos poucos, num simples órgão repassador de dinheiro, o que também era função do BASA (PINTO, 2002, p. 439).

Já desde aqui podemos constatar que ao mobilizar recursos para a "integração" da Amazônia o Estado garante a inserção de capitais nesta região. Mais que isso: proporciona a acumulação ampliada do capital respondendo a interesses de setores da burguesia nacional e internacional. A própria burguesia regional parece não ter conseguido perceber a redefinição que se propunha para a região e/ou aceitou um papel subordinado nesta nova fase contente com as terras recebidas e os resíduos (não pequenos se comparados ao capital regional) dos incentivos fiscais.[284] Em tese a burguesia regional não estava excluída dos incentivos fiscais,

---

[282] Hipótese que para ser afirmada categoricamente deveria ser precedida de investigação mais detalhada.

[283] Sobre a sobreposição das instituições nos desenvolvimento regional, inclusive a ascensão de órgãos estaduais veja Brito (2001).

[284] Diferentemente, aos trabalhadores não restaram nem terras, nem incentivos, apenas trabalho – nem sempre encontrado, razão pela qual ocorre um inchaço das cidades amazônicas nos anos 1980 e 1990. Esta realidade nos demonstra um caráter de classe do Estado, antes de tudo da classe que hegemoniza o Estado brasileiro.

ao contrário, a argumentação é que eles seriam para o desenvolvimento da região, portanto, de seus setores até então dominantes locais. Isso contribuiu para a aceitação por parte da burguesia regional do projeto aplicado pelo Estado e capital nacionais. Mas independentemente do montante recebido pela burguesia regional queremos ressaltar que "naquele momento histórico, os verdadeiros portadores do destino da Amazônia – capital internacional, nacional e Estado autoritário – decidiam sua trajetória fora dos limites alcançáveis pelo sistema econômico e político decisório regionais" (LOUREIRO, 2004, p. 115).

Esta posição é compartilhada por Lobo (1996) que afirma que no processo recente de ocupação na Amazônia prevaleceu o grande projeto nacional, com o empresariado regional exercendo papel meramente coadjuvante, assim como os políticos e a tecnoburocracia estatal local que não lograram tomar a iniciativa de conceber e articular a implantação de um projeto próprio de ocupação da região, diferente do que ocorreu no plano nacional. Portanto, a lógica de implantação dos grandes projetos e sua infraestrutura no processo de ocupação econômica na Amazônia desconsiderou, de modo geral, os agentes públicos e privados locais, restando a estes se adaptarem quando possível ao grande projeto nacional.

2.8. Os Incentivos Fiscais: Auge e Crise da Sudam

Analisemos agora os incentivos fiscais[285] e sua relação com o desenvolvimento regional amazônico e com a crise não apenas deste sistema de benefícios estatais como do próprio padrão de planejamento adotado para a região.

Tal qual apresentado anteriormente, no caso da Sudam também ocorre a permanência do movimento surgido nos últimos anos de existência da Spvea: a ampliação da participação dos recursos provenientes de incentivos fiscais em relação aos investimentos próprios que se reduzem. Assim, a nova superintendência passou, desde os seus primeiros anos, a depender dos montantes atraídos pelos favores fiscais do Estado brasileiro. Isso significava que a ocorrência de desestímulo ao capital, diminuindo sua atração via incentivos estatais, implicaria em forte crise para a Superintendência. Por conta disso, a Sudam buscou permanentemente manter os pontos de atração: isenção fiscal, crédito, terras e infraestrutura. Mas, como veremos, isso não foi suficiente para a permanência dos fluxos de incentivos fiscais nem pelo capital privado nem pela União.

Desde a Spvea até o início da Sudam alimentava-se grande expectativa sobre as políticas federais de apoio à economia amazônica, chegando-se inclusive a propor que elas tivessem como centro a expansão do mercado local, o que para alguns era entendido como substituição regional de importações (mesmo em relação ao Sudeste do país). As tabelas 19 e 20 demonstram que tal situação esteve longe de se tornar realidade através dos incentivos fiscais. Na pesquisa feita pela Sudam com uma amostra dos projetos incentivados foi possível

[285] Os incentivos fiscais são uma forma de renúncia fiscal feita pelo Estado. Vejamos a distinção que a Sudam apresenta sobre as modalidades de renúncia: aquelas que representam um incentivo ao investimento e aquelas que significam um estímulo à produção. "A primeira, geralmente baseia-se em deduções do imposto sobre a renda (pessoal ou empresarial) para aplicação em projetos prioritários para o desenvolvimento nacional. A segunda reduz os custos tributários que oneram a produção e circulação de mercadorias, concedendo vantagens locacionais quando essa redução é geograficamente limitada. No primeiro caso, há uma transferência compulsória de renda dos contribuintes das regiões mais desenvolvidas para o crescimento das regiões menos desenvolvidas. No segundo caso, há um deslocamento espontâneo de atividades produtivas, impulsionado pelas vantagens locacionais geradas pela legislação tributária. Os incentivos do Finam pertencem ao primeiro caso, enquanto os incentivos da Zona Franca de Manaus são espécies da segunda categoria. [...] Assim, [como será visto] embora a Amazônia tenha uma participação expressiva nos incentivos à produção, em virtude dos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus, sua participação nos incentivos ao investimento é irrisória" (SUDAM/PNUD, 1995a, p. 12).

perceber que os insumos para a produção dos projetos incentivados pela Superintendência eram provenientes, em sua ampla maioria, de outras regiões do país, sendo que no caso da indústria ainda se importava do exterior 18% destes insumos (SUDAM, 1998). Esta constatação já havia sido feita em 1985 (COMIF, 1986).

Tabela 19: Origem dos insumos para os projetos incentivados na Amazônia Legal – 1985

Setor	Nº de projetos	Origem dos insumos (%)			
		Amazônia Legal	Resto do país	Exterior	Total
Indústria	155	31,3	50,7	18,0	100,0
Agropecuária	197	52,2	47,8	0,0	100,0
- Agricult., silvic. e animais	182	49,4	50,6	0,0	100,0
- Agroindústria	15	76,7	23,3	0,0	100,0
Serviços e projetos setoriais	31	77,8	22,1	0,1	100,0

Fonte: Sudam (1998).

Negando não apenas a tese da substituição regional de importações como da industrialização sustentada no mercado interno e nos insumos regionais foi possível constatar, através da tabela 20, que o destino da produção dos projetos incentivados era mercados extrarregionais. A indústria vendia 72,7% da sua produção para outras regiões brasileiras e 7,9% para o exterior,[286] a agropecuária vendia 41,3% do que produzia para o resto do país e 10,2% para o exterior. No caso da agroindústria 77,1% da produção tinha como destino outras regiões que não a Amazônia Legal.

Essa dependência do resto do Brasil e do exterior estava em sintonia com a política de "integração nacional" definida desde os anos 1950 e, principalmente, a partir do estabelecimento do golpe militar de 1964. Ademais, nesta situação e dada a configuração dos projetos instalados na região, grosso modo de origem de extrarregional, é possível perceber que uma parcela considerável dos recursos oriundos dos incentivos fiscais migravam para outras regiões. A própria Sudam constatou isso:

> Tanto no caso dos incentivos administrados pela Sudam, quanto no caso da Suframa, a medida do quanto o imposto é 'transferido' para a região não é indicativa do benefício concedido à Amazônia, uma vez que boa parte das vantagens daí decorrentes é transferida para fora da região sob a forma de aquisição de insumos e equipamentos, prestação de serviços e remessa dos resultados financeiros provenientes da participação de capitais não-regionais nos projetos incentivados (SUDAM/PNUD, 1995a, 12).

[286] O relatório da Comif (1986), com informações de até 1984/1985, havia encontrado números ainda mais acentuados. No caso dos projetos industriais incentivados no Pára 58% se destinavam ao mercado internacional e 27% ao mercado extrarregional. O Amazonas em 1984 contava 99,54% da sua produção se destinando para fora da região.

Tabela 20: Destino das vendas das empresas incentivadas na Amazônia Legal – 1985					
Setor	Nº de projetos	Destino das vendas (%)			
		Amazônia Legal	Resto do país	Exterior	Total
Indústria	150	19,4	72,7	7,9	100,0
Agropecuária	190	48,5	41,3	10,2	100,0
- Agricult., silvic. e animais	181	49,8	39,4	10,8	100,0
- Agroindústria	09	22,9	77,1	0,0	100,0

Fonte: Sudam (1998).

Além de se concentrar em projetos dependentes e voltados para fora da região os projetos que recorreram aos incentivos fiscais se mostraram, grosso modo, dependentes desses recursos. De outubro de 1991 a outubro de 1998 a Sudam aprovou projetos envolvendo um investimento total de R$ 6,1 bilhões, dos quais R$ 3,4 bilhões (56%) correspondiam a recursos dos incentivos fiscais (veja a tabela 21).

Tabela 21: Amazônia Legal, projetos aprovados por investimento total e incentivos fiscais – out/1991-out/1998					
U. F.	Qte projetos	Investimento total	%	Incentivos fiscais	%
Acre	18	72.221.054,25	1,18	45.516.917,45	1,33
Amazonas	46	1.124.905.258,54	18,44	617.960.222,63	18,08
Amapá	16	215.026.720,05	3,52	104.999.070,55	3,07
Maranhão	27	186.687.830,99	3,06	115.142.222,35	3,37
Mato Grosso	95	2.009.502.752,69	32,94	1.085.702.226,55	31,76
Pará	193	1.597.199.949,09	26,18	914.866.578,47	26,76
Rondônia	19	220.446.410,92	3,61	111.263.152,70	3,25
Roraima	9	19.596.189,32	0,32	14.711.153,08	0,43
Tocantins	42	655.405.887,69	10,74	408.579.481,56	11,95
TOTAL	465	6.100.992.053,54	100,0	3.418.741.025,34	100,0

Fonte: Sudam (1998)
Obs.: posição até 10/10/1998, 265ª reunião do Condel. Os projetos aprovados para o Maranhão correspondem à área de atuação da Sudam

Outra característica da política de incentivos fiscais foi a sua concentração espacial. Em 1994/1995 a Amazônia Oriental recebeu 75,8% das liberações de recursos dos incentivos fiscais (BASA apud CARVALHO: 2005). De acordo com a tabela 19 acima percebemos que Pará e Mato Grosso concentraram entre 1991 e 1998 respectivamente 41,5% e 20,4% dos projetos aprovados e 26,8% e 31,8% dos montantes financeiros decorrentes dos incentivos fiscais, ou seja, os dois estados concentraram quase 60% destes recursos. Se incluirmos Amazonas e Tocantins constataremos que dos nove estados componentes da Amazônia Legal apenas quatro retêm 89% dos recursos aprovados dos incentivos fiscais da região.

Analisando outro trabalho (SUDAM/PNUD: 1995b) realizado com dados de até 1993, incluindo 408 projetos entre implantados, reenquadrados e posteriores (novos) à Lei nº

8.167/91, constatamos que Mato Grosso, Pará e Amazonas, em ordem decrescente, haviam concentrado mais de 90% dos incentivos distribuídos aos projetos considerados implantados.[287] Segundo as informações de Sudam (1998) estes também eram em 1994 os estados de maior PIB, respectivamente Pará (32,29%), Amazonas (19,68%) e Mato Grosso (15,30%),[288] concentrando juntos quase 70% do PIB regional. Foram também estes estados que, segundo Sudam/PNUD (1995b), geraram 80% dos novos postos de trabalho oriundos dos projetos implantados. Esses dados em si questionam a teoria dos pólos de crescimento já que a concentração dos recursos não levou à generalização do desenvolvimento amazônico.[289]

Em relação aos setores produtivos a Comif (Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais) havia afirmado que até aproximadamente 1984 o Finam contava com 947 projetos implantados e em implantação, dos quais 621 eram agropecuários e agroindustriais e 71% destes estavam nos estados do Pará e Mato Grosso. O relatório da Sudam (1998) demonstrou que entre julho de 1997 e julho de 1998 a agropecuária conseguiu 47,7% do total de projetos aprovados, ficando com 29,5% do total dos recursos dos incentivos fiscais. O setor industrial teve 25% do número de projetos aprovados, mas concentrou 44,2% do total de recursos – a agroindústria recebeu 21,3% e o setor de serviços 5% dos mesmos.

Quanto à isenção do IRPJ também se constatou uma enorme concentração espacial. Entre julho de 1997 e junho de 1998 foram aprovados 80 projetos para isenção de 100% ou redução de 75%, 50% e 37,5%. Do total de projetos aprovados 89% eram projetos industriais e 55% estavam localizados no estado do Amazonas, demonstrando que essa modalidade não era preferencial da agropecuária, cujo objetivo primeiro era o acesso direto aos recursos do Finam - além do que no final dos anos 1990 a pressão em relação à devastação da floresta estava muito maior e a agropecuária era tomada como uma das causadoras principais deste processo, o que pressionava a Sudam a criar barreiras ao apoio a este tipo de atividade.

Os incentivos fiscais foram tomados como o eixo condutor da política de desenvolvimento regional no Brasil, mas nós vimos no capítulo anterior que os dois grandes fundos de desenvolvimento regional (Finam e Finor) foram paulatinamente sofrendo a concorrência de outros fundos, de modo que o montante financeiro destinado aos fundos foi sendo constantemente reduzido. Pela tabela 22 podemos perceber que o montante total destinado aos incentivos fiscais regionais e setoriais já era declinante no decorrer dos anos 1970, mas se aprofunda acentuadamente a partir dos últimos anos desta década, caindo de Cr$ 4.514 bilhões em 1978 para Cr$ 2.613 bilhões em 1985 quando representou tão somente 55,1% do total recebido em 1975. Isso coincide com a crise que atinge o Estado e a economia do país. O Finam que em 1978 recebeu Cr$ 726 bilhões em 1985 contou com apenas Cr$ 407 bilhões, ou seja, 52,3% do que recebera em 1975. Os demais fundos setoriais e os programas especiais (PIN e Proterra) também sofreram com este movimento declinante – O Finor apresentou movimento declinante, porém menos acentuado que o Finam. Estes números podem nos indicar, entre outros, o movimento do governo federal de progressivo abandono deste tipo de renúncia fiscal para estimular o aumento da produção amazônica. Uma relativa exceção poderá ser encontrada no estado do Amazonas, pois as empresas multinacionais e/ou

[287] Aqueles que haviam recebido o Certificado de Empreendimento Implantado, isto é, estavam em fase de operação econômica e tinham alcançado 75% das projeções originalmente aprovadas.

[288] Excluído o Maranhão cujo PIB total foi equivalente a 16,36% do PIB amazônico, mas não foi possível mensurar qual a participação dos seus municípios que compunha a Amazônia Legal.

[289] Afora isso, foi constatado um longo tempo de permanência dos projetos no sistema Finam. Segundo a Comif (1986) o tempo de previsto para implantação de um projeto industrial era de 2 anos. Os projetos considerados implantados permaneciam 10, 13 e até 14 anos recebendo favores do Estado. No caso da agropecuária o maior número de anos permanecendo no sistema não significava maior geração de emprego. Os projetos com mais de 10 anos haviam alcançado apenas 49,5% das metas, enquanto que aqueles entre sete anos e dez anos havia alcançado 63% e os com até 7 anos conseguiram 74,3% (SUDAM/PNUD, 1995b).

originárias do Sudeste brasileiro instaladas na ZFM pesavam no sentido de manter a política (ou parte dela) para aquele estado.

Em 1985 o governo Sarney constituiu a Comif, sob a presidência do ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e com seus estudos tendo sido conduzidos pelo IPEA em colaboração com as superintendências regionais gestoras destes incentivos. A comissão identificou os déficits dos incentivos para as superintendências, apesar de afirmar que os problemas destas não se restringiam a este processo. O que se percebeu é que diante da crise econômica e das dificuldades de financiamento (de fonte nacional ou estrangeira) o governo brasileiro passou a recorrer aos recursos destinados aos incentivos regionais e setoriais para financiar de forma não inflacionária seu déficit fiscal. Também se optou por apoiar atividades exportadoras, normalmente localizadas nas regiões mais desenvolvidas, que gerassem saldos positivos na balança comercial.

> A causa maior da queda desses recursos nos anos 80 deve ser identificada nas dificuldades financeiras que se abateram sobre a administração orçamentária da União, refletindo a crise econômica vivida pelo país; causa mais específica, no entanto, foi a eleição do IRPJ como rubrica tributária preferencial a ser melhor explorada como fonte de novos recursos não-inflacionários para a cobertura dos déficits do Governo (COMIF, 1986, p. 7).

Se isso por um lado contribuía mesmo que limitadamente para minimizar os

Tabela 22: IRPJ - estrutura das opções para os incentivos regionais e setoriais, 1975-1985 (Cr$ milhões)

Ano	Finor	%	Finam	%	Fundos setoriais						Total	%
					Reflorest.	%	Pesca	%	Turismo	%		
1975	2.484.851	100,0	778.895	100,0	1.278.297	100,0	95.964	100,0	116.461	100,0	4.754.468	100,0
1976	1.698.898	68,4	574.853	73,8	1.776.511	139,0	60.559	63,1	119.722	102,8	4.230.543	89,0
1977	1.892.971	76,2	656.843	84,3	1.482.128	115,9	54.970	57,3	83.387	71,6	4.170.299	87,7
1978	1.830.407	73,7	726.252	93,2	1.831.478	143,3	48.447	50,5	77.795	66,8	4.514.379	95,0
1979	1.634.404	65,8	697.371	89,5	1.678.799	131,3	34.939	36,4	87.579	75,2	4.133.092	86,9
1980	1.470.977	59,2	636.346	81,7	1.413.754	110,6	29.347	30,6	81.056	69,6	3.631.480	76,4
1981	1.696.239	68,3	680.136	87,3	1.460.219	114,2	29.813	31,1	70.809	60,8	3.937.216	82,8
1982	1.986.992	80,0	832.932	106,9	1.389.673	108,7	21.893	22,8	59.628	51,2	4.291.118	90,3
1983	1.477.672	59,5	597.214	76,7	1.003.071	78,5	27.485	28,6	49.844	42,8	3.155.286	66,4
1984	1.290.012	51,9	446.967	57,4	750.401	58,7	20.552	21,4	37.094	31,8	2.545.026	53,6
1985	1.464.181	59,0	406.934	52,3	697.188	54,6	16.766	17,5	27.565	23,7	2.612.634	55,1
Total	18.927.604	-	7.034.743	-	14.761.519	-	440.735	-	810.940	-	41.975.541	-

Fonte: Sudam (1986)
Valores corrigidos pelo IGP-DI médio

problemas do governo federal implicava em uma deterioração maior ainda do poder de intervenção das instituições regionais de desenvolvimento.

O relatório da Comif concluiu ainda que os incentivos fiscais não haviam sido capazes de resolver os problemas dos desníveis regionais, da concentração econômica intrarregional e que haviam distorções (não aplicação de recursos liberados aos projetos, especulação, etc.) em

torno da captação e operação dos fundos compostos pelos incentivos levando à ineficiência,[290] o que exigia "profundas modificações de seus mecanismos institucionais e operacionais" (COMIF, 1986, p. 170). Por outro lado, a Comissão também ressaltou que eles tinham sido importantes na geração de empregos e investimentos a nível regional e setorial e, por isso, recomendava a manutenção do sistema e o fortalecimento da Sudam:

> Fortalecer a SUDAM, através da adequada reestruturação e adaptações técnicas, para que ela possa conduzir efetivamente a política de Incentivos Fiscais sob a ótica de uma política econômica e social, procurando aperfeiçoar os mecanismos burocráticos, melhorando a qualidade e remuneração do seu pessoal (COMIF, 1986, p. 44).

Em novembro de 1986, no bojo das medidas conhecidas como Plano Cruzado II, o governo editou o Decreto-lei nº 2.304/86 e o Decreto nº 93.607, onde, entre outros, ampliou-se de 5% para 20% a parcela mínima de participação no capital votante para a empresa-optante pelo Finam;[291] reduziu-se a parcela mínima de participação dos incentivos fiscais do Finam no total do investimento dos projetos que era de 75% caindo para 50%. No caso de projetos de ampliação e reformulação a taxa foi diminuída para 40%. Para os projetos próprios se concederia apenas 80% do valor das opções, ficando 20% para o *funding* de projetos de terceiros (SUDAM/PNUD, 1995c). Isso demonstrava, segundo Lira (2005), a dificuldade em se manter o padrão de financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia. Algumas das medidas adotadas com esta lei sofreram, segundo a própria Sudam/PNUD (1995c) reconheceu, forte resistência das agências e de outros setores regionais, foi o caso da intervenção da Comissão de Valores Imobiliários no mercado secundário de títulos e da obrigatoriedade de utilizar debêntures[292] não-conversíveis em ações nos projetos agropecuários e setoriais. Esta última medida foi revogada em 1987 (SUDAM/PNUD, 1995c).

Em estudo coordenado por Fernando Rezende (SUDAM/PNUD, 1995a) constatou-se que as opções dos contribuintes do IRPJ pelo Finam representaram em média 10% deste imposto entre 1967 e 1970 e caíram sucessivamente até atingir 0,89% em 1991. Evidentemente, como lembra o próprio trabalho, os incentivos fiscais ao desenvolvimento da Amazônia não se restringiam ao Finam, mesmo assim é vertiginosa a queda da participação deste no volume do IRPJ.

Por meio da Lei Federal nº 8.034, de 12/04/1990, o governo Collor suspendeu por tempo indeterminado os incentivos fiscais regionais. Governadores e parlamentares do Norte e Nordeste e empresários com projetos instalados nestas regiões reagiram pressionando o

---

[290] Diante da crise do planejamento no Brasil "muitas ações governamentais passaram por uma fase de desarticulação e diversas instituições e agências públicas entraram em uma etapa de inflexão no seu *status* político dentro do aparelho administrativo. Foi o que ocorreu com a gestão dos incentivos fiscais: de um lado, os projetos passaram a ser incentivados fora de um processo de avaliação que articulasse os objetivos nacionais de desenvolvimento com a alocação dos subsídios e, do outro, os agentes que administravam esses subsídios foram perdendo sua autonomia decisória ao mesmo tempo em que eram desprovidos de diretrizes gerais para a sua atuação programática, sendo expostos a uma presença crescente dos *lobbies* políticos e empresariais na definição de suas prioridades. [...] [Os incentivos] não devem ser vistos como uma doação do setor público ao setor privado, mas como uma aplicação de recursos públicos em projetos eficientes, que dever gerar retornos econômicos e sociais e que devem remunerar o total do capital aplicado, não apenas os recursos próprios dos empresários (COMIF, 1986, p. 5.6).

[291] Medida que objetivava "coibir as falsas coligações as práticas de falsas coligações que se inscreveram no circuito de comércio das opções" (SUDAM, 1995c, p. 29).

[292] Título mobiliário que garante a quem compra uma renda fixa, diferentemente das ações onde a renda é variável. O proprietário de uma debênture se torna credor da empresa que a emite e tem como garantia todo o patrimônio desta empresa (SANDRONI, 1999). A resistência de que falamos é que com esta inovação o projeto que recorria ao Finam teria que dar um retorno aos optantes pelo fundo, diferentemente do que ocorria até então onde os recursos, na prática, eram tomados a fundo perdido, se desobrigando de dar retorno.

governo e conseguindo em 1991 o retorno dos incentivos, desta vez sem os fundos setoriais. A Lei nº 8.167/91, o decreto que a regulamentou, Decreto nº 101/91, e a Resolução da Sudam nº 7077 aumentaram as exigências para aprovação dos projetos e definiram que a opção de aplicar parte do IR no Finam duraria até o ano 2000 (SUDAM/PNUD, 1995c; LIRA, 2005; CARVALHO, 2005). Ao mesmo em que o governo restabelecia os incentivos também estipulava a data de sua extinção, evidenciando mais uma vez a intenção de deixar de estimular o desenvolvimento regional neste mecanismo.

Para evitar a prática até então existente de corretagem[293] e falsas coligações, aumentou-se de 5% para 10% a parcela mínima de participação do capital votante da empresa titular para cada pessoa jurídica ou grupo de empresas coligadas aportar recursos que seriam integralizados como recursos próprios. A principal mudança que a Lei nº 8.167/91 introduziu foi a determinação dos fundos de investimento terem que aplicar seus recursos na subscrição de debêntures conversíveis ou não em ações.[294] Elas deveriam ser emitidas pelas pessoas jurídicas dos projetos aprovados pelas superintendências regionais de desenvolvimento. Quem recorresse aos recursos destes fundos passava a adquirir um débito junto ao mesmo (com correção monetária e juros reais de 4% ao ano). Até então as pessoas que optavam por destinar parte do seu IR ao Finam não conseguiam praticamente retorno algum, já que os projetos que recebiam estes recursos não tinham a obrigatoriedade de lucratividade. Quem optava pelo Finam recebia uma determinada cota do mesmo que se remunerava de acordo com o desempenho dos projetos. A baixa lucratividade destes empreendimentos implicava em uma desvalorização do fundo e de suas cotas,[295] diminuindo acentuadamente o número daqueles que optavam pelo fundo. No exercício de 1975 (ano base 1974) ocorreram 62.815 opções pelo Finam, em 1989 (ano base 1987) este número caíra para 16.386 optantes (SUDAM/PNUD, 1995).

> De fato, pode-se dizer que, de 1975-85, o baixo desempenho das empresas incentivadas do Finam implicou tanto numa desvalorização real do valor patrimonial do estoque das cotas e ações na carteira de títulos, quanto numa avaliação financeira muito baixa dos títulos negociados pela via desse *mercado financeiro específico*. Esses resultados inexpressivos explicam, em parte, o pouco interesse do mercado financeiro pelos títulos do FINAM, expressos na depreciação real dos títulos desse fundo regional. [...] Por fim, o fato dos investimentos ocorrerem em projetos de implantação em regiões periféricas, aumentava os *riscos e incertezas* dos aplicadores e contribuía também para a queda nos preços das ações mesmo nas empresas incentivadas de capital mais abertas [grifo do autor] (CARVALHO, 2005, p. 341).

A Lei nº 8.167/91 estabeleceu ainda o prazo de um ano para que as empresas que quisessem continuar a receber os incentivos se enquadrassem na mesma. A introdução das debêntures buscava reverter esta situação, mas acreditamos que não foi suficiente para atrair

---

[293] Onde alguns escritórios cobravam uma "comissão" para intermediar a captação de recursos do IR para os projetos.

[294] Para que as empresas beneficiárias quitassem parte de sua dívida via emissão e troca de ações elas deveriam cumprir certas exigências contratuais, entre elas a entrada em operação do projeto, reconhecida em ato declaratória da superintendência regional.

[295] "De novembro de 1977 a março de 1985, o valor patrimonial das cotas (em cruzeiros de março de 1985) caiu de Cr$ 133 para Cr$ 10 no Finor; de Cr$ 175 para Cr$ 11 no Fiset-reflorestamento; de Cr$ 131 para Cr$ 3 no Fiset-pesca; de Cr$ 132 para Cr$ 6 no Fiset-turismo. Para o Finam, de junho de 1978 a março de 1985, caiu de Cr$ 114 para Cr$ 6. Mas não é só com a queda do valor patrimonial que as cotas dos fundos se desvalorizam. O valor de mercado dessas cotas tem-se apresentado, sistematicamente, muito abaixo do seu valor patrimonial (em média, 5 vezes menor)" (COMIF, 1986, p. 135).

significativamente novos optantes a ponto de manter vivo o fundo que viria a ser extinto junto com o processo de extinção de sua Superintendência.

Em março de 1997 o governo decretou um pacote de isenção e redução de impostos a determinados projetos que se instalassem no Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país, estimulando, segundo Lira (2005), a "implantação de novos empreendimentos produtivos nessas regiões, completamente diferentes daqueles tradicionalmente incentivados pelas instituições de desenvolvimento regional" (LIRA, 2005, p. 191). Ainda segundo Lira, de forma complementar e mais agravada que a medida anterior foi a Lei Federal nº 9.532 de dezembro de 1997.[296] A partir de então a opção do contribuinte do IRPJ pelo Finam foi reduzida de até 50% para 30% no intervalo de tempo 1998-2003, 20% entre 2004-2008 e 10% entre 2009-2013. Os benefícios especiais tiveram a isenção reduzida de 50% para 37,5% do IR no intervalo 1998-2003, para 25% entre 2004-2008 e a 12,5% entre 2009-2013. Os projetos que até então gozavam de 100% de isenção do IR passaram a gozar do percentual de 75% entre 1998-2003, 50% entre 2004-2008 e 25% entre 2009-2013. Sobre as previsões orçamentárias do Finam passariam a atuar um redutor de 25% a partir de 1998.

Assim, se de um lado o governo propunha o estabelecimento de novos incentivos fiscais em regiões periféricas por outro ele restringia acentuadamente os incentivos fiscais concedidos pela Sudam e Sudene, diminuindo a transferência de recursos pelo Tesouro Nacional à Sudam. Esta situação era agravada pela distância temporal existente entre a arrecadação dos valores das opções pelo Finam e o seu repasse à superintendência regional amazônica,[297] corroendo os recursos da mesma. De 1991 a 1997 esta corrosão foi de R$ 485 milhões, sendo que em 1996 e 1997 este montante foi de R$ 522 milhões (veja tabela 23).

Quanto mais se intensificava a crise do Estado, mais o governo buscava mecanismos de financiamento, entre os quais a retenção dos recursos dos fundos regionais. Dada essa situação, a Sudam, que já vinha atrasando o repasse dos recursos aos projetos aprovados, no final de 1998 suspendeu por seis meses a análise das solicitações de aprovação de novos projetos requerentes de recursos do Finam. Esta suspensão foi prorrogada por seis meses, posteriormente mais um ano e mais noventa dias alcançando 2001, ano em que a superintendência e os próprios incentivos foram extintos[298] (SUDAM, 1995a; LIRA, 2005).

[296] Pouco depois da eclosão da crise asiática.

[297] A Secretaria da Receita Federal arrecadava estes recursos, mas era a Secretaria do Tesouro Nacional quem a repassava ao Basa, operador do Finam. Segundo Lira entre arrecadação e transferência havia uma defasagem de três a quatro anos.

[298] Lira afirma que ao final do ano 2000 a Sudam e sua política de incentivos fiscais encontravam-se "à espera de seu desfecho final. Sob intervenção federal, com interventores se sucedendo a curtíssimos prazos, com a instauração de inúmeras auditorias, com recursos financeiros reduzidos, e sob forte pressão da sociedade e da classe política por conta das manchetes nos principais jornais do país sobre as denúncias de corrupção na instituição, a Sudam encontrava-se à espera da decisão do Estado brasileiro para definir o seu destino (LIRA, 2005, p. 197).

Tabela 23: Arrecadação e repasse de recursos do Finam, na vigência da Lei nº 8.167/91 – 1991-1998*			
Ano Calendário	Acatado/arrecadado	Repassado pela STN	Diferença
1991	128.914,05	145.986,00	(17.071,95)
1992	1.007.649,73	749.916,79	327.732,94
1993	23.078.151,48	13.565.665,32	9.512.486,16
1994	323.525.662,76	286.501.988,52	37.023.674,24
1995	341.042.796,53	466.858.336,99	(125.815.540,46)
Sub-total 1	688.853.174,55	767.821.893,62	(78.968.719,07)
1996	347.392.529,58	212.994.129,19	134.398.400,39
1997	546.407.901,91	215.656.359,93	330.751.541,98
1998	119.400.209,49	58.738.461,35	60.661.748,14
Sub-total 2	1.013.200.640,98	487.388.950,47	525.811.690,51
Total	1.702.053.815,53	1.255.210.844,09	446.842.971,44
Déficit AC-90**			(4.024,00)
Saldo			446.838.947,44

Fonte: Sudam (1998).
Base: 25/09/1998. (*) As cifras relativas ao período de 1991 a 1995 foram atualizadas com base no valor da UFIR, fixada em janeiro/1998. (**) Acerto de contas do ano calendário de 1990 para 1991.

Além da concentração de projetos aprovados na agropecuária (50% dos mesmos, seguida do setor industrial com 32%), a tabela 24 abaixo demonstra um declínio acentuado da aprovação de projetos incentivados pelo Finam a partir de 1993. Para a Superintendência "Esse comportamento pode[ria] ser justificado pela adoção de providências, por parte da Sudam, objetivando equacionar o desequilíbrio entre a oferta de recursos e a demanda derivada da carteira de projetos" (SUDAM, 1998, p. 37).

Tabela 24: Amazônia Legal, nº de projetos aprovados na vigência da Lei nº 8.167/91 – 1991-1998*					
Ano	Agroindustrial	Agropecuária	Industrial	Serviços	Total
1991	12	50	59	17	138
1992	12	114	51	12	189
1993	5	45	28	7	85
1994	6	4	11	3	24
1995	4	6	8	3	21
1996	2	11	3	2	18
1997	8	23	16	5	52
1998	10	39	11	3	63
Total	59	292	187	52	590

Fonte: Sudam (1998), reformatação do autor.
* Posição até 01/10/1998, 265ª reunião do Condel.

Diferentemente do período em que se extinguiu a Spvea e se criou a Sudam, a extinção desta última não ocorreu em conjunto com uma política de centralização da ação do Estado na Amazônia, do estabelecimento de um padrão de financiamento ou de apoio ao desenvolvimento regional que visasse, ainda que formalmente, a minimização das diferenciações regionais no país. Ocorreu, de acordo com Lira (2005), a extinção simultânea da Sudam e do próprio padrão de desenvolvimento regional sustentado nos incentivos fiscais.

> O que se evidenciou, à primeira vista e de forma preeminente, foi a extinção dos órgãos de desenvolvimento regional, no caso a Sudam e a Sudene. Entretanto, muito mais importante do que isso e que não mereceu a ênfase adequada, foi a extinção da política de incentivos fiscais que operacionalizava as ações desenvolvimentistas dessas instituições. Ao fazer isso, o Estado simplesmente extinguiu o padrão de desenvolvimento regional vigente no país, sem que tivesse concebido de prontidão um novo estilo ou padrão de desenvolvimento para as regiões do país (LIRA, 2005, p. 173).

Formalmente a justificativa para a extinção em 2001 foi o desvio de recursos da instituição (a mesma usada para substituir a Spvea pela Sudam). A crítica quanto à corrupção surge quando a Sudam é em grande medida "capturada" pela burguesia regional. Vejamos e problematizemos esta afirmação. No caso paraense, durante os anos 1960 e 1970 os incentivos fiscais agropecuários concentraram-se fundamentalmente na região Sul-Sudeste do Pará, onde, como veremos no próximo capítulo, a incidência de latifundiários oriundos do Centro-Sul e de outros países era muito forte. Eram estes proprietários que recebiam o grosso dos montantes dos incentivos fiscais. Como Pará e Mato Grosso eram os estados que ficavam com a ampla maioria destes recursos podemos concluir que o maior volume dos incentivos fiscais não se destinava à burguesia/oligarquia regional.[299] Além disso, até a década de 1970 os superintendentes da Sudam eram pessoas alheias à região.

A partir de meados dos anos 1980, como também demonstraremos no próximo capítulo, os incentivos fiscais para a agropecuária passam a se diversificar, atingindo outras regiões paraenses, onde o predomínio da oligarquia regional era mais forte. Também data daqui a nomeação de superintendentes por governadores e políticos da região.[300] Assim, nos parece que a burguesia regional consegue se fazer mais presente dentro da Sudam justamente quando não apenas os incentivos fiscais minguam, como se desenvolve abertamente as denúncias de corrupção e críticas quanto à ineficiência da instituição. Há deste modo um discurso moralista quando se debate a crise da Superintendência – e que é assumido inclusive por pesquisadores e empresários regionais.

Não queremos negar a corrupção e a necessidade de seu enfrentamento,[301] mas lembramos que a corrupção não é um fenômeno que se limita às instituições públicas

---

[299] Se incluirmos nesta análise a ZFM a afirmação fica mais contundente, pois as empresas que se beneficiavam dos incentivos e outros favores estatais distribuídos pela Suframa eram em sua quase totalidade empresas de outras regiões e outros países.

[300] Não esqueçamos que este é o período da "redemocratização" do país e de forte crise econômica que fragilizava o governo federal. Nestas condições, era necessária uma maior negociação com os setores regionais para garantir a sustentação do governo de então. Isso incluía, entre outros, a nomeação de dirigentes de empresas e agência estatais, como era o caso da Sudam.

[301] Lira afirma que em 2005 foi detectado um desvio de recursos R$ 1,7 bilhões da Sudam. Entre 1996 e 2000 dos 274 projetos que receberam recursos do Finam 68 recorreram a um escritório de consultoria cuja responsável era nada menos que uma outrora diretora financeira da Superintendência. Assim como os processos de corrupção citados publicamente, também remontava há muito tempo a deficiência da Sudam não apenas no acompanhamento técnico dos projetos como na fiscalização da aplicação dos recursos. Essa situação se aprofundou com a crise da economia e o questionamento ao tamanho do aparelho do Estado, dificultando a recomposição do quadro funcional da instituição. Para Lira isso foi agravado quando a gestão da Sudam foi tomada por interesses de certos grupos políticos regionais, restringindo uma maior abertura democrática da

amazônicas, nem, tampouco, aos anos 1980. Em plena ditadura havia todo um esquema de captação de incentivos através de escritórios especializados, que abocanhavam significativas "comissões". Também havia empresários do Sudeste brasileiro que simulavam uma participação acionária em um projeto localizado na Amazônia para poder "investir" seu imposto de renda e logo depois receber este montante de volta, deixando uma parcela para os proprietários locais. Como acionista ela poderia optar por investir em seu próprio projeto (no caso aquele localizado na Amazônia e no qual formalmente dispunha ações, ainda que fictícias) e em seguida recebia o dinheiro de volta que, em condições normais, deveria ter ficado com o governo como IR. Isso configurava um caso de sonegação fiscal.

Em meio a todas as mudanças operadas na região, o governo aproveitou-se da justificativa real sobre a corrupção e extinguiu a Sudam e o sistema de incentivos fiscais regionais até então presente. Ele já havia cumprido seus objetivos: atrair determinados capitais para região via generosos favores do Estado e negociar com a burguesia regional, oferecendo a promessa de partilha dos incentivos, a entrada de capitais nacionais e estrangeiros.

Sudam e Finam foram extintos sem nenhuma grande contestação regional. De acordo com Mendes o que

> impressiona é que sobre essa MP [MP nº 2.153-2 de 05.06.2002][302] tenha baixado, na região, uma estranha lassitude – salvo o brado dos funcionários da SUDAM, lutando justificadamente pelos seus empregos e pela preservação da 'camisa' que vestiam. Com honrosas exceções de praxe, lideranças políticas estão quase totalmente omissas, partidos políticos não se posicionam, academia não discute, os meios de comunicação só comunicam o acontecido. *Salvo melhor juízo* [grifo do autor] (MENDES, 2002, p. 27).

A redução dos recursos destinados aos incentivos fiscais e as mudanças introduzidas pela Lei nº 8.167/91, particularmente a introdução das debêntures, criaram condições para fragilizar as resistências locais à extinção da Sudam, pois o sistema de incentivos fiscais já estava seriamente comprometido. Por outro lado, a população local pouco sentia a Sudam no seu dia-a-dia, de modo que não via motivos para se levantar em defesa da mesma.[303]

Segundo Lira (2005) os governos estaduais da Amazônia não enfrentaram a medida do Executivo federal, exigindo apenas a manutenção de um órgão aos moldes da Sudam. A Federação das Indústrias do Pará, quase que isoladamente, foi quem abertamente defendeu a manutenção da Sudam, mas, segundo o autor, objetivando principalmente a manutenção do sistema de incentivos fiscais.

> Quando o governo federal sinalizou que em substituição à Sudam seria criada uma Agência para coordenar o desenvolvimento regional, então se tornou

---

instituição e fiscalização pela sociedade organizada, inviabilizando um acompanhamento mais técnico e político pelas instâncias que compunham o seu Conselho Deliberativo

[302] A primeira MP que tratou da extinção foi a de número 2.145, de 02/05/2001, posteriormente foi substituída pela MP nº 2.146, de 04/06/2001 e pela MP nº 2.153-2, de 05/06/2001, onde se tratou especificamente da Sudam/ADA. Outras medidas provisórias foram sendo substituídas: MP nº 2.153-3 (27/06/2001), MP nº 2.157-4 (27/07/2001) e MP nº 2.157-5 (24/08/2001) extinguindo definitivamente a superintendência amazônica e criando a nova agência regional (LIRA, 2005).

[303] Em meados dos anos 1990 a Sudam questionou a proposição de estabelecer um limite máximo de 5% para liberação de recursos para projetos individuais e reagiu negativamente à proposta levantada de vincular 20% dos recursos do Finam/Finor a projetos de micro e pequenos empresários, o que, em sua opinião, pulverizaria os recursos e não garantiria equilíbrio do desenvolvimento intrarregional. Com isso a Superintendência demonstrava sua opção pelos grandes empreendimentos, mas justamente estes não foram capazes de evitar sua extinção. Entre outras coisas faltou apelo popular pela instituição que se estava extinguindo.

> pacífica a extinção da instituição. Quando isto se sucedeu, acompanhado da mudança da sistemática de financiamento, então a classe empresarial reagiu. Mas já era tarde demais, a extinção do modelo já tinha se concretizado tanto a nível técnico quanto político (LIRA, 2005, p. 207).

Sudam e Sudene ao serem extintas, foram substituídas por ADA e ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste), subordinadas ao Ministério da Integração Nacional, e instituiu-se o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN). O fundo que se criava era de natureza contábil, tendo como fonte as dotações orçamentárias do Tesouro Nacional e outros meios, mas, diferentemente do Finam, estes recursos financeiros não eram incentivos fiscais destinados a investimentos privados na Amazônia - passaram obrigatoriamente a ter que dar retorno das operações, juros e multas.[304] O Finam continuaria a existir apenas no intervalo de tempo necessário para cumprir os compromissos com os projetos aprovados já em operação, não podendo mais financiar novos empreendimentos.

Pelo que demonstramos até aqui não acreditamos que a crise da Sudam se explique olhando para os anos 1980 somente. Para nós sua crise se define nos anos 1970 e a década de 1980 a confirmam, levando à extinção da Superintendência no início dos anos 2000. Ademais, se olharmos a participação relativa do Finam em relação aos outros fundos veremos que desde 1970 a Sudam já vinha perdendo espaço mesmo para aquelas instituições que se encontravam no seu campo, qual seja, a administração de incentivos fiscais. Veja a tabela 25 a seguir.

Pela tabela citada podemos perceber que os fundos de investimento (Finor, Finam e Fiset) perdem progressivamente espaço para outros programas e fundos (PIN, Proterra, Embraer, Mobral e Funres). Em 1970 os primeiros recebiam 100% das opções do IR e em 1984 haviam diminuído para 46,8% ficando 53,2% para os segundos. Por outro lado, comparando o Finam em relação a Finor e Fiset veremos que ele perde proporcionalmente mais que estes dois últimos. Em 1969 o Finam recebeu 23,4% do total das opções e em 1985 havia conseguido tão somente 7,3% (menos de 1/3 do que ocupara em 1969). O Finor, por sua vez, caiu de 56,4% em 1969 para 26,2% em 1985 (pouco abaixo de 50% do que ocupara em 1969). Com isso vemos que a Sudam sofria não apenas com a redução dos recursos do governo federal para o investimento regional via agências de desenvolvimento regional como também perdia espaço relativo diante de outras instituições.

[304] Os recursos do novo fundo (regulamentado apenas em 31/05/2002 pelo Decreto nº 4.254) deveriam ser "representados pela subscrição e integralização de debêntures conversíveis em ações com direito a voto, de emissão das empresas titulares de projetos, ou de suas controladoras, dando ao Fundo direito de crédito contra as empresas, nas condições constantes da escritura de emissão e contrato, cujo exercício de conversibilidade pela ADA fica limitado a até 15% do montante subscrito". Isso desestimularia os empresários até então tomadores de recursos do fundo regional, pois se transformaria em mais um financiamento tal qual outro existente no mercado. Afora isso, como as debêntures seriam escrituras a favor do FDA gerou-se a crítica de que isso poderia levar um sistema de estatização, já que o Estado passaria a adquirir direito de voto nas empresas em questão. Lira afirma que entre 2001 e 2004 não ocorreu nenhuma solicitação de recursos junto ao FDA, mantendo-se "intocados" os R$ 1,7 bilhões de modo que foram devolvidos ao Tesouro Nacional.

Tabela 25: Opções pelos fundos de investimentos e/ou programas – Brasil, 1962-1985 (%)									
Anos	Finor	Finam	Fiset	Sub-total	PIN	Proterra	Funres Embraer Mobral	Sub-total	Total
1962	100,0	-	-	100,0	-	-	-	-	100,0
1963	87,5	12,5	-	100,0	-	-	-	-	100,0
1964	92,3	7,7	-	100,0	-	-	-	-	100,0
1965	93,0	7,0	-	100,0	-	-	-	-	100,0
1966	84,3	15,7	-	100,0	-	-	-	-	100,0
1967	76,0	22,0	2,0	100,0	-	-	-	-	100,0
1968	64,5	22,8	12,7	100,0	-	-	-	-	100,0
1969	56,4	23,4	20,2	100,0	-	-	-	-	100,0
1970	55,0	20,4	24,6	100,0	-	-	-	-	100,0
1971	33,0	14,6	22,2	69,8	30,2	-	-	30,2	100,0
1972	24,5	9,0	16,5	50,0	30,0	20,0	-	50,0	100,0
1973	23,1	7,6	16,2	46,9	28,1	25,0	-	53,1	100,0
1974	23,9	9,3	16,2	49,4	30,4	20,2	-	50,6	100,0
1975	25,6	8,1	15,4	49,1	28,7	19,1	3,1	50,9	100,0
1976	19,7	6,6	22,7	49,0	28,5	19,0	3,5	51,0	100,0
1977	20,1	7,0	17,2	44,3	30,4	20,3	5,0	55,7	100,0
1978	18,5	7,4	20,4	46,3	29,2	19,4	5,1	53,7	100,0
1979	18,5	7,9	20,4	46,8	28,7	19,2	5,3	53,2	100,0
1980	19,1	8,3	19,8	47,2	28,6	19,0	5,2	52,8	100,0
1981	20,4	8,2	18,7	47,3	28,5	19,0	5,2	52,7	100,0
1982	21,9	9,2	16,2	47,3	28,5	19,0	5,2	52,7	100,0
1983	22,0	8,9	16,1	47,0	28,3	18,9	5,8	53,0	100,0
1984	23,4	8,1	14,7	46,2	28,8	19,2	5,8	53,8	100,0
1985	26,2	7,3	13,3	46,8	28,6	19,0	5,6	53,2	100,0

Fonte: Sudam apud Lira (2005)

2.9. A Reconversão da Economia Regional em Números

Analisando a evolução do produto interno bruto da região Norte é possível constatar que a ação do Estado brasileiro nos anos 1970 e 1980 foi fundamental para a elevação dos índices de crescimento econômico na região (Tabela 26). Nos anos 1960 o desempenho da região acompanhou os índices nacionais, apesar de que um pouco abaixo destes. Com os investimentos estatais decorrentes dos incentivos fiscais, obras infraestruturais e dos grandes projetos o PIB regional passou a crescer bem acima do PIB nacional. Chama a atenção o fato de que na década de 1980, enquanto a economia nacional crescia à taxa de 1,9% do PIB, expressando a crise em que havia mergulhado desde o final da década anterior, a região Norte apresenta o índice de crescimento de 6,3%. Nos anos 1990 a economia regional apresentou um desempenho bem reduzido se comparado às duas décadas de grande crescimento, se expandindo abaixo do desempenho nacional.[305]

[305] Ainda quanto ao PIB do Norte, os dados da Sudam (1997) comprovam a sua concentração espacial, pois entre 1970 e 1980 Pará e Amazonas respectivamente responderam por 50,8% e 31,8% da produção regional e entre 1980 e 1990 apresentaram os índices de 49,0% e 34,9% (SUDAM, 1997).

Tabela 26: Taxas anuais de crescimento do PIB do Brasil e da região Norte, 1960-1996, em %					
Unidade	1960/1970	1970/1980	1980/1990	1990/1994	1994/1996
Brasil	5,6	8,3	1,9	2,5	2,96
Região Norte	5,1	12,2	6,3	1,3	2,40

Fonte: FGV, IBGE, IPEA, Sudam (1997), Sarmento (2000)

A década de 1970 é a que apresenta um verdadeiro boom da economia regional. O setor de serviços na região Norte cresceu em média 8,0% enquanto o Brasil se expandiu 6,5%. A agropecuária regional apresentou crescimento de 12,0% contra 7,4% nacional. Mas é com a indústria que os números são mais expressivos. O setor industrial da região aumentou sua produção 22,0% ao ano quando a média nacional foi de 11,2% (SUDAM, 1997). Esses índices de crescimento da economia nortista ajudam a esconder as redefinições que se processaram nesta década e o deslocamento da Sudam do núcleo de decisão das políticas para a Amazônia. Isso só começa a se tornar visível quando o ritmo de crescimento se reduz no decorrer dos anos 1980 e se torna negativo nos primeiros anos da década seguinte. É isso que faz com que empresários, técnicos e pesquisadores tendam a localizar a crise da economia regional, do seu planejamento e das suas instituições nos anos 1980-1990. Contudo, pelo que vimos, as raízes deste cenário da economia regional foram estabelecidas nas décadas anteriores.

Tabela 27: Região Norte: exportações e importações interregionais de bens, US$ 1.000 1961-1991 (anos selecionados)			
Ano	Exportações (A)	Importações (B)	Saldo (A – B)
1961	29.271	79.919	(50.648)
1965	59.157	114.937	(55.780)
1970	171.884	171.519	365
1973	363.554	302.210	61.344
1974	408.240	872.809	(464.569)
1977	1.692.218	3.017.856	(1.325.638)
1985	4.285.734	5.806.403	(1.520.669)
1991	6.213.539	4.837.386	1.376.153

Fonte: Sudam (1997)
Obs: dados deflacionados pelo Índice de preços ao consumidor dos EUA obtido no Economia Report of President, 1996.

A tabela 27 acima nos mostra que na relação com as demais regiões brasileiras a região Norte se mostrou muito mais como consumidora do que vendedora. Durante toda a década de 1960 o saldo da balança comercial da região com o restante do país foi negativo. Essa dinâmica, com algumas exceções, se mantém nos anos seguintes, sendo que a partir de 1974 há um acentuado e progressivo incremento da produção regional expresso no significativo crescimento das exportações e importações. Estas últimas crescem exponencialmente atingindo US$ 873 milhões em 1974 e US$ 5,8 bilhões em 1985. Em 1961 elas haviam sido apenas US$ 79,9 milhões. Essa situação tem a ver com o aumento dos investimentos na região em decorrência das políticas estatais adotadas principalmente a partir dos anos 1970 e, relacionado a isso, à aquisição dos equipamentos, insumos e serviços necessários ao estabelecimento dos grandes projetos definidos desde o II PND e a Transamazônica. Isso significava que parte considerável dos recursos investidos na região migrava, via pagamento pelas importações, para as regiões fornecedoras da Amazônia, particularmente aquelas de maior dinâmica econômica e industrial. O déficit da balança

comercial interregional é invertido nos anos 1990 quando os grandes projetos já estão implantados (diminuindo os gastos desta fase destes empreendimentos) e ampliam suas exportações, o mesmo acontecendo com o pólo industrial de Manaus. Este é o período em que os incentivos fiscais se reduzem progressivamente, diminuindo a procura por produtos, máquinas e insumos de outras regiões.

Ainda em relação à balança comercial regional conformaram-se caminhos diferentes para as duas porções da Amazônia quanto ao destino de suas exportações. Enquanto a Amazônia Oriental concentrou em produtos minerais e alguns outros naturais voltados para o mercado internacional a Amazônia Ocidental, a partir da ZFM, buscou o mercado interno nacional para a venda de suas mercadorias eletro-eletrônicas. De acordo com as informações da Sudam (1997) em 1980 o Pará concentrou 72,9% de todas as exportações do Norte do país e em 1995 totalizou 89,7% destas, sendo que, neste ano, elas foram 46,53% compostas por produtos básicos, 46,66% semi-elaborados e apenas 6,80 de manufaturados.[306]

Mas o crescimento da economia regional merece algumas observações a mais. Desde o início da colonização até a década de 1950, pelo menos, a economia amazônica foi marcada, de um lado, por uma produção voltada para o mercado regional, no que toca particularmente aos produtos alimentares e outros produtos de consumo e, de outro lado, pela produção extrativa florestal voltada para a exportação. Neste segundo caso foram as chamadas drogas do sertão, borracha, castanha-do-Pará e madeira.

Com a redefinição de políticas para a região a partir dos anos 1950, com a Operação Amazônia (1966) e a consolidação de um projeto nos anos 1970 (que a definiu como exportadora de produtos naturais assentada principalmente na produção mineral e nos grandes projetos) a economia amazônica, e principalmente a paraense, passou por uma verdadeira reconversão. No final dos anos 1950, como demonstra a tabela 28, a pauta de exportação da região Norte, sem o manganês,[307] era composta essencialmente por produtos extrativistas vegetais e pela pimenta-do-reino (plantio).

Tabela 28: Exportação da região Norte para o exterior, sem o manganês (US$ FOB a preços de 1974)*

Produtos	US$ mil
Castanha-do-Pará	20.163,1
Couros e peles	2.120,6
Borracha e resinas	2.061,9
Madeira em tora ou serrada	761,3
Óleo de pau rosa	679,7
Pimenta-do-reino	577,5
Produtos da pesca	46,5
Diversos	1.233,3

Fonte: Basa apud Loureiro (1992), adaptação do autor.
* Dados referentes ao final dos anos 1950

[306] Os 0,01% restantes foram considerados como operações especiais.

[307] Esta tabela já foi apresentada integralmente no capítulo 3. Os dados são de aproximadamente 1958. Colocamos "aproximadamente" porque a tabela original não a especifica, apesar de no texto se referir ao ano de 1958. A retirada do manganês (principal produto exportado pela região), neste caso, é muito mais para efeito de demonstração da argumentação e porque era um produto decorrente de uma única empresa (a Icomi), localizada no Amapá, estado que ficou marginal na definição dos grandes projetos das décadas posteriores. Quando a nova fase se inaugura na região (final dos anos 1970) a produção da Icomi já apresentava elementos de crise e de esgotamento. Em termos significativos este era o único projeto mineral explorado por um grande empreendimento. Ademais, excluindo a produção mineral do Amapá constatamos que as exportações regionais em termos de valor, inclusive dos estados maiores e mais importantes como o Pará, eram quase exclusivamente de produtos extrativistas florestais tradicionais. Evidentemente este nosso procedimento metodológico está sujeito a críticas, mesmo assim o achamos válido.

A partir da entrada em operação dos grandes projetos de exploração dos recursos naturais a pauta de exportação da região Norte, impulsionada pela produção paraense, tornou-se dependente da venda de commodities minerais (veja as tabelas 29 e 30). Em 2005 os produtos minerais responderam por 80,5% das exportações paraenses. Entre estes a produção de ferro (hematita) se destaca. Em 1995 ela foi equivalente a 32,3% das exportações do estado e em 2005 atingiu 30,2%.

Tabela 29: Exportações globais do Estado do Pará em 1995

Produto	Valor US$ absoluto	% FOB
Hematita	704.606.207	32,30
Alumínio	592.441.665	27,16
Madeira	348.102.255	15,96
Pasta química de madeira	142.139.665	6,52
Bauxita	115.990.608	5,32
Caulim lavado ou beneficiado	56.016.988	2,57
Outros produtos	222.139.177	10,17
Total	2.181.436.565	100,00

Fonte: CITC/AIMEX/Nosso Pará (1995).

Além dos produtos minerais, destaca-se na pauta de exportação a produção madeireira – veja as tabelas citadas. Podemos constatar que ainda é forte presença deste setor na economia regional, mesmo que inferior à participação já alcançada em outros momentos. Em 1995 esta produção respondeu por 15,96% das exportações paraenses e em 2005 por 11,96%, apresentando uma redução relativa quando comparada ao conjunto da pauta de exportação. Pelos dados recolhidos (DECEX/AIMEX/CTIC/NOSSO PARÁ, 1995) de 1982 a 1995 a venda de madeiras do Pará ao exterior representou em média 30% das exportações brasileiras deste produto. Comparando com a composição destas vendas em 1973 constatamos que neste ano 60,46% das exportações paraenses ocorriam na forma de toras, 32,70% como madeira serrada e apenas 0,36% como compensados. Em 1995 do total exportado pelo Pará 67,47% era na forma madeira serrada, 25,97% como compensados e nada foi registrado como exportações de tora, demonstrando ter ocorrido um processo de industrialização primária deste produto.

Analisando o destino das exportações do estado do Pará constatamos sua concentração em certos mercados. As exportações paraenses destinam-se principalmente aos grandes centros industriais internacionais (Tabela 31), com destaque para EUA que compraram 17,15% da produção do Pará em 2005 e Japão que adquiriu 15,67% da mesma, mas, enquanto bloco é a União Européia a maior compradora do estado, respondendo por 34,75% do destino da produção local. Vale destacar o aumento das importações chinesas nos últimos anos. Em 2005 este país comprou 9,15% da produção para paraense destinada ao mercado externo. A participação chinesa continuou a crescer depois dos anos cobertos pela tabela em questão – destaque à importação de ferro.

Tabela 30: Produtos Exportados pelo Estado do Pará, jan. a dez. de 2004 e 2005					
	2004		2005		Var. %
Produtos	US$ MIL FOB	%	US$ MIL FOB	%	2005/2004
MINERAIS	2.961.098	77,83	3.871.445	80,53	30,74
Hematita	1.013.301	26,63	1.450.087	30,16	43,11
Alumínio & Derivados	724.915	19,05	770.502	16,03	6,29
Alumina & Óxidos	316.551	8,32	422.325	8,78	33,41
Ferro-gusa	215.865	5,67	353.205	7,35	63,62
Minério de Cobre	171.540	4,51	303.707	6,32	77,05
Caulim	229.255	6,03	224.082	4,66	-2,26
Bauxita	159.899	4,20	185.948	3,87	16,29
Manganês	92.384	2,43	124.843	2,60	35,13
Silício	37.388	0,98	36.746	0,76	-1,72
TRADICIONAIS	826.079	21,71	913.431	19,00	10,57
Madeira	543.442	14,28	575.196	11,96	5,84
Pasta Química de Madeira	136.245	3,58	148.569	3,09	9,05
Pimenta	47.498	1,25	37.789	0,79	-20,44
Peixes	19.560	0,51	23.601	0,49	20,66
Castanha do Brasil	14.725	0,39	22.119	0,46	50,21
Soja	4.282	0,11	19.908	0,41	364,92
Camarões Congelados	18.903	0,50	19.716	0,41	4,30
Dendê	6.756	0,18	17.387	0,36	157,36
Bovinos vivos	3.855	0,10	14.866	0,31	285,63
Palmito em conserva	6.330	0,17	8.136	0,17	28,53
Móveis e Art. de Madeira	7.600	0,20	7.733	0,16	1,75
Sucos de frutas	6.408	0,17	7.498	0,16	17,01
Papel	6.908	0,18	7.042	0,15	1,94
Couros e Peles	3.567	0,09	3.871	0,08	8,52
SUBTOTAL	3.787.177	99,54	4.784.876	99,53	26,34
Outros	17.513	0,46	22.762	0,47	29,97
TOTAL	3.804.690	100,00	4.807.638	100,00	26,36

Fonte: Sistema ALICE/SECEX - 16/01/2006, Fiepa (2006)

Tabela 31: Destino das exportações do estado do Pará, 2005		
Destinos	US$ FOB	Participação (%)
União Européia	1.670.478.897	34,75
Alemanha	340.404.845	7,08
Bélgica	329.401.114	6,85
França	274.422.660	5,71
ÁSIA	1.482.350.905	30,83
Japão	753.419.297	15,67
China	439.935.340	9,15
Coréia do Sul	172.315.897	3,58
ALCA	1.188.766.826	24,73
NAFTA	1.042.829.199	21,69
Estados Unidos	824.651.007	17,15
Canadá	162.181.950	3,37
México	55.996.242	1,16
ALADI	160.848.925	3,35
MERCOSUL	96.264.043	2,00
Argentina	92.842.386	1,93
Uruguai	1.958.308	0,04
Paraguai	1.463.349	0,03
CARICOM	21.493.779	0,45
Trinidad e Tobago	9.903.577	0,21
Suriname	6.590.272	0,14
Jamaica	2.111.747	0,04
Comunidade Andina das Nações	5.663.963	0,12
Venezuela	3.272.407	0,07
Colômbia	2.116.643	0,04
Bolívia	112.679	0,00
SUBTOTAL	4.341.596.628	90,31
Outros	466.041.204	9,69
TOTAL	4.807.637.832	100,00

Fonte: Sistema ALICE/SECEX - 16/01/2006, Fiepa (2006)
Obs: no valor atribuído à ALADI, incluem-se as exportações para o México e o Chile. No valor atribuído à Ásia se inclui somente as exportações para o bloco de código 39 do Sistema ALICE.

Confirmando nossas afirmações feitas anteriormente as exportações paraenses para o mercado internacional são compostas em sua ampla maioria por produtos minerais, na média acima de 80%, sendo que no caso das vendas para a Ásia 94,8% foram de minérios (tabela 32). O projeto definido desde a ditadura militar mostrou que alcançou seus objetivos principais, entre eles transformar a Amazônia (principalmente sua porção oriental) numa região produtora e exportadora de produtos minerais com baixo grau de beneficiamento industrial - a não ser aquele onde se exige grande dispêndio de energia e custos ambientais elevados.

Tabela 32: Exportações Paraenses para Blocos Econômicos, 2005, US$ mil FOB										
	U.E.		ÁSIA		ALCA		Outros Países		TOTAL	
PRODUTOS	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Minerais	1.210.489	72,46	1.405.470	94,82	847.647	71,30	407.839	87,51	3.871.445	80,53
Tradicionais	457.027	27,36	70.614	4,76	330.321	27,79	55.469	11,90	913.431	19,00
Outros	2.963	0,18	6.267	0,42	10.798	0,91	2.734	0,59	22.762	0,47
TOTAL	1.670.479	100	1.482.351	100	1.188.767	100	466.041	100	4.807.638	100

Fonte: Sistema ALICE/SECEX - 13/01/2006

A assertiva anterior também pode ser confirmada pela tabela 33 que demonstra a pauta de importação do Pará, a qual na sua ampla maioria é composta, em termos de valor importado, por produtos destinados à produção mineral – constatação feita pela própria Federação das Indústrias do Pará (FIEPA, 2006). Em 2005 a compra de máquinas (escavadoras e outras mais) respondeu por mais de um quarto do valor total das importações paraenses, sendo seguida de combustíveis minerais (breu, coque de petróleo, óleo diesel) com 13,89% e hidróxido de sódio com 12,72%. Em contraposição a importação de trigo foi equivalente a 3,84% e a de adubos e fertilizantes a 3,45%. Os EUA são o principal país fornecedor paraense com US$ 200.833.140, quase 50% do valor total importado por este estado (US$ 404.401.298). Cabe destacar ainda a baixa integração da economia regional com os países latinos. O Mercosul responde apenas por 2,0% do destino das exportações paraenses e 8% das importações.

Em 1970 a balança comercial internacional da Região Norte foi negativa em US$ 213 milhões, se mantendo assim até 1987 (US$ 111,5 milhões) e atingindo picos negativos como, por exemplo, em 1974 (1,71 bilhões) e 1978 (1,73 bilhões). O déficit da balança comercial do Norte foi mais intenso na fase de implantação dos grandes projetos mineral-energéticos e de consolidação e expansão da Zona Franca de Manaus. Analisando a pauta de importações internacionais da região Norte, nos anos 1970 e 1980, a Sudam identificou o grande peso da importação de bens de capital. Tal qual no caso da balança interrregional esses elementos são um indicador de que parte dos recursos que se investia na região migrava para fora dela. A partir de 1988 o saldo passa a ser positivo, US$ 151,5 milhões neste ano e US$ 428,6 milhões em 1992 (SUDAM, 1997).

A balança comercial paraense registrou em 2005 um superávit de US$ 4.403.236.534 decorrentes de uma exportação de US$ 4.807.637.832 contra uma importação de US$ 404.401.298. Isso coloca o Pará como o quarto estado de maior saldo na balança comercial, ficando atrás apenas de Minas Gerais, São Paulo e Paraná (em ordem decrescente)[308] (FIEPA, 2006).

[308] Em termos de valor exportado o Pará ocupa a 9ª posição entre todos os estados brasileiros.

Tabela 33: Produtos importados pelo estado do Pará, 2005		
Produtos	US$ mil FOB	%
Máquinas (escavadoras, bulldozers, filtros-prensas, pás-carregadoras)	103.272	25,54
Combustíveis minerais (breu, coque de petróleo, óleo diesel)	56.173	13,89
Hidróxido de sódio	51.456	12,72
Dumpers (veículos descarregadores)	46.413	11,48
Ferro, aço e suas obras	37.161	9,19
Material elétrico	17.780	4,40
Borracha e suas obras (pneus, correias transportadoras)	16.356	4,04
Trigo	15.526	3,84
Adubos ou fertilizantes (cloretos de potássio, diidrogeno-ortofosfato)	13.953	3,45
Locomotivas diesel-elétricas	7.420	1,83
Instrumentos e aparelhos de óptica e fotografia	5.819	1,44
Tecidos	2.764	0,68
Polímeros acrílicos	2.545	0,63
Malte não torrado	1.522	0,38
Ferramentas de perfuração de metais comuns	1.379	0,34
Fosfato de cálcio	1.313	0,32
Produtos e preparações a base de compostos orgânicos	1.111	0,27
Pasta química de madeira	1.031	0,25
Produtos químicos orgânicos (álcoois diois, decanois, ditiocarbonatos)	802	0,20
Papel jornal	728	0,18
Filamentos sintéticos ou artificiais (tecido de filamento de poliéster)	612	0,15
SUBTOTAL	385.136	95,24
Outros	19.265	4,76
TOTAL	404.401	100,00

Fonte: Sistema ALICE/SECEX - 13/01/2006, Fiepa (2006)

Por fim, queremos destacar alguns elementos partindo do estudo encomendado pela Sudam e publicado em 1997. O crescimento presenciado na economia amazônica nas últimas décadas teve o Estado como elemento impulsionador central.

> Tudo isso aponta para uma conclusão irrefutável: o governo, com suas empresas e seus fundos financeiros, tem sido o principal fator de manutenção e expansão da demanda na região Norte.
> Dessa forma na lógica do crescimento econômico amazônico recente, tanto os fatores determinantes de longo prazo – a expansão da capacidade produtiva – como as circunstâncias favoráveis no curto prazo – a expansão da demanda – estão diretamente vinculadas à ação do Estado. Nessas condições, não há exagero em dizer que, tal como existe hoje, a economia amazônica é, em grande medida uma *invenção* do governo (SUDAM, 1997, p. 96).

Mas, como vimos, este Estado não atuou indistintamente, optou pelo setor privado e pelo apoio aos grandes capitais nacionais e internacionais, minimizando, inclusive, a participação da burguesia regional nos dividendos do projeto estabelecido para a região. Isso pode ser constatado no dinamismo das áreas onde se concentraram os empresários do Centro-Sul brasileiro (projetos agropecuários principalmente), os projetos minerais e a ZFM. As sub-regiões onde predominou a burguesia/oligarquia regional, grosso modo, ficaram bastante

secundarizadas. “Numa perspectiva territorialmente mais desagregada, as sub-regiões aqui denominadas do Ouro do Pará, Carajás e Rondônia foram, dentro do espaço amazônico, as que tiveram melhor desempenho, nos anos 1970/96. Noutro extremo, a Antiga Fronteira (micro-regiões Bragantina e Salgado) estiveram praticamente estagnadas” (SUDAM, 1997, p. 101).

Este sentido da ação estatal confirmou-se no decorrer dos anos 1990, quando o governo privatizou definitivamente a quase totalidade dos grandes projetos[309] e em 2001 extinguiu a Sudam e o sistema de incentivos fiscais. Com isso os grandes projetos passam integralmente às mãos dos proprietários que conduzem a reprodução capitalista. A Sudam e o sistema de incentivos fiscais já haviam cumprido seu papel.

[309] Falamos “privatizou definitivamente” por conta do fato de que parte dos mesmos já era privatizada não apenas pela composição do capital dos projetos, mas também por sua lógica: responder aos interesses de grandes capitais nacionais e internacionais. Não esqueçamos que no caso da ZFM os empreendimentos já nasciam privados.

CAPÍTULO VI. MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ENTRE O DISCURSO E A REALIDADE

Neste capítulo faremos algumas incursões sobre as conseqüências das políticas aplicadas na Amazônia, particularmente nos anos 1970 e 1980, relacionando-as sempre que possível com o processo nacional. Apesar de não nos centrarmos somente nisso, o foco da análise se concentrará nas mudanças no campo e na propriedade, assim como nas relações sociais estabelecidas entre os setores dominantes (oligarquia regional – capital externo à região, privado ou estatal). Também faremos algumas breves observações sobre as interpretações do que é tomado como moderno e atrasado nas políticas públicas para a Amazônia.

Nosso objetivo será mostrar que as políticas estatais e a defesa da incorporação da região ao corpo da nação, do progresso e do desenvolvimento, acabaram reproduzindo elementos que caracterizam uma face negativa da modernização em curso: concentração fundiária e violência, por exemplo.

1. AUTORITARISMO E MODERNIZAÇÃO: A QUESTÃO AGRÁRIA

1.1. A Modernização Autoritária

O processo de industrialização brasileiro levou a burguesia industrial ao centro da definição das políticas do Estado, subordinando as oligarquias agrárias num processo definido por Marini (2000) como solidariedade mútua (a indústria ainda continuava dependendo das divisas do setor agroexportador). Deste modo, a burguesia ligada a exportação agrícola deixou de impor sua forma de reprodução à economia brasileira como um todo, mas, como vimos no capítulo 2, Oliveira (1978) constatou que este processo de submissão foi suficientemente elástico para garantir a reprodução do setor agroexportador.

Também já demonstramos que a fase de expansão da economia nacional se esgotou no início dos anos 60. O Estado, a partir da ditadura militar, respondeu à perda de dinamismo na economia com as reformas fiscal e financeira, mudanças de política salarial, cambial e de atração do capital externo, possibilitando ao país a retomada do crescimento econômico, no que ficou conhecido como milagre econômico brasileiro, cuja face adversa foi a concentração do poder e da renda. Neste contexto, como veremos, os créditos facilitados (a partir da segunda metade da década de 1960) e o modelo urbano-industrial do “milagre” foram fundamentais para que a agricultura respondesse às demandas da economia e passasse por forte alteração em sua base produtiva. Uso em grande escala de defensivos e adubos, de tecnologia mecânica, assistência técnica, êxodo rural, entre outros, demonstraram que o campo estava em mudança.

A alteração da base técnica da agricultura, associada à sua articulação com a indústria produtora de insumos e bens de capital para o setor agrícola, e por outro, com a indústria processadora de produtos naturais, levou à industrialização da agricultura. Esta modernização, como demonstraremos, se processa sem alteração da estrutura de propriedade, levando à concentração de renda, êxodo e pobreza. Mas se a modernização foi impulsionada durante os governos militares, ela não se encerra com o fim da ditadura, tampouco se iniciou com o

golpe. Antes de 1964 já se defendia a modernização e o próprio governo apresentava um diagnóstico oficial justificador da modernização. No Governo João Goulart o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social diagnosticava a existência de uma agricultura atrasada e uma estrutura agrária do país que representava "grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-se seu ajustamento às exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira" (DELGADO, 1985, p. 11). A eliminação das distorções presenciadas seria possível por meio da reforma agrária.

Com a ditadura militar, o Governo Castelo Branco lança o PAEG (1964-1966) que mantém, segundo análise de Delgado (1985), o diagnóstico de agricultura como um setor retardatário e de baixa produtividade, responsável por contínuas crises de abastecimento. Tal qual no diagnóstico anterior, a incapacidade de modernização da agricultura comprometia as possibilidades de crescimento da economia como um todo. A predominância do sistema latifúndio-minifúndio era uma das razões impeditivas da não adoção de melhorias técnicas no campo. O latifúndio desperdiçava o uso da terra como meio de produção. A exploração demasiadamente pequena, e dispersa espacialmente, era incapaz de produzir economias de escala e permitir o uso da força motriz e de alguns implementos agrícolas. A agricultura é vista, deste modo, como um obstáculo estrutural à continuidade do crescimento econômico. Diante deste diagnóstico o programa defende a reforma agrária, que seria instrumento de modernização do capitalismo brasileiro e redutor dos conflitos no campo.

Partindo de um levantamento feito por Leonilde Medeiros, Delgado (1985) afirma que nem burguesia rural nem burguesia industrial defendiam a modernização agrícola associada à reforma agrária. A reivindicação era por apoio estatal para a transformação tecnológica. Dado o conjunto de forças e interesses presentes a proposta contida no Governo Castelo Branco não tinha como se viabilizar. Assim o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70) no Governo Costa e Silva mantém como objetivo a modernização da agricultura, mas abandona a idéia de que para tal seria necessária uma reforma agrária. O plano de ação do Governo Médici "Metas e Base" (1970-1972), apoiado no novo Orçamento Plurianual de Investimentos e no I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, junto a outras medidas deste governo, consolidou definitivamente no governo militar as posições contrárias à reforma agrária. O objetivo passava a ser o estabelecimento para a agricultura nacional de um sistema de apoio (financeiro e fiscal) que produzisse a transformação tecnológica e o rápido fortalecimento de uma agricultura de mercado.

De acordo com Leite (2001) no que toca à modernização da agropecuária brasileira a política de crédito rural, operada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) implantando em 1965, foi determinante para a transformação da base técnica, aumento de produtividade, consolidação de complexos agro-industriais, de cadeias agroalimentares e integração de capitais do setor agrário ao circuito de valorização do capital financeiro. Grosso modo, este processo privilegiou grandes produtores, a região Centro-Sul e produtos exportáveis, de forma que o SNCR marca, principalmente pelo volume dos recursos, a conjuntura do setor desde este período até, parcialmente, a década de 1980.

Na segunda metade dos anos 1970 a agricultura consolida um padrão de modernização e inserção internacional apoiado na expansão do crédito subsidiado à obtenção de insumos modernos que têm sua oferta ampliada e internalizada no bojo do II PND. Carneiro (1993) constata que as atividades não vinculadas a um dos eixos dinâmicos (agro-industrial e exportador) alcançaram desempenho medíocre. Este desempenho é inverso ao dinamismo da produção para exportação.

A crise internacional e a crise da economia brasileira levam o governo a tomar uma série de medidas. Para alcançar o equilíbrio comercial nas contas nacionais, além do endividamento externo e da seletividade das importações, restava a corrida às exportações. O governo então institui diversos programas de incentivos e subsídios à exportação que, se não

têm como objetivo primeiro os produtos agrícolas, acabam gerando novo estímulo ao crescimento da comercialização externa também dos produtos agrícolas. Assim, “a pregação modernizante da agricultura com o intuito de aumento da produção (e da produtividade), respondendo aos estímulos e às necessidades internas de abastecimento e de excedentes exportáveis, ou simplesmente de produtos exportáveis, ganha novo reforço, a partir da necessidade de equilíbrio na balança comercial. A este aliado deve-se acrescentar outro: a escalada de preços de produtos agrícolas no mercado internacional no período 1968-73 e que, apesar da queda nos anos 74-75, apresentava boas perspectivas para toda a década" (GONÇALVES NETO, 1997, p. 86). Mesmo tratada secundariamente pela política de abertura ao mercado externo a agricultura soube se aproveitar do esforço exportador.

Como estamos demonstrando, e de acordo com Graziano da Silva (GONÇALVES NETO, 1997), a modernização da agricultura e a industrialização do campo são aceleradas após a industrialização pesada (1955-1966), de forma que a agricultura paulatinamente se constitui num mercado não de bens de consumo, mas de meios de produção industrial, seja como compradora ou vendedora de insumos. Deste modo, a industrialização da agricultura eleva a composição técnica em suas unidades de produção e subordina o setor aos interesses do capital industrial e financeiro. A agricultura subordina-se e é integrada às necessidades da produção industrial.

É claro que para a efetivação da modernização o Estado desempenhou papel de destaque. Analisando o complexo agro-industrial, Bernardo Sorj afirma que o Estado torna-se o “agente incentivador da produção e da produtividade, já que com suas políticas promove a modernização da agricultura, incrementando consequentemente a produção industrial do setor de insumos e de transformação de produtos agrícolas, encaminhando a acumulação, preponderantemente para o pólo industrial.” Diante da disputa de capitais urbano-industriais e agrícolas, o Estado desenvolve políticas que aprofundam o processo de acumulação (crédito subsidiado, por exemplo), “acessando o lucro médio à agricultura sem afetar a fatia dos interesses industriais. No nível da predominância econômica e das decisões, a agricultura permanece em posição subordinada em relação ao setor não-agrário, mas garante a realização do capital. A acumulação, ainda que subordinada, ocorrerá” (SORJ apud GONÇALVES NETO, 1997, p. 107-108 e 112).

Quem também destaca o papel do Estado é Guilherme Delgado (1985). Para ele a modernização conservadora da agricultura brasileira exigiu uma forte presença estatal no financiamento (sistema de crédito e políticas de comércio exterior e de preços). O Estado foi decisivo, primeiro, na articulação orgânica entre a agricultura e o departamento produtor de bens de produção para a indústria e, segundo, na proteção à propriedade rural por meio de sua política fundiária.

Num primeiro momento, ainda de acordo com Delgado, G. (1985), a modernização conservadora sustentou-se na política de financiamento público. Em seguida foi o próprio capital financeiro, em íntima relação com as agências estatais, quem conduziu o processo, organizando monopolisticamente os mercados agrícolas e diversificando suas aplicações multissetorialmente.

Deste modo, para Nelson Delgado (2001) mesmo com a política macroeconômica voltada preponderantemente à proteção e expansão industrial, implementa-se (anos 70, mas também 80) uma política agrícola não apenas compensatória[310] mas ativa, definindo

[310] No que toca a esta temática vale lembrar o estudo de Beskow (1999) que constata que no processo de industrialização substitutiva de importações o setor agrícola recebeu uma série de funções: “o suprimento de alimentos baratos para a força de trabalho de um setor industrial e das demais atividades urbanas; o fornecimento de matérias-primas para as agroindústrias; a geração de saldos positivos na balança comercial com o exterior, a fim de possibilitar a importação dos insumos, das máquinas e equipamentos requeridos pelo processo de industrialização; a transferência de excedentes de capital para serem investidos na diversificação e

instrumentos e incentivos específicos com objetivo de modernização setorial (financiamento, preços, comercialização, tributos e geração e difusão de tecnologia).

O impacto da crise internacional aprofundou os problemas existentes na estrutura de financiamento interno da economia brasileira e intensificou a abertura financeira do país, impulsionada, também, pela abertura comercial (busca de superávits e do dólar como reserva de valor) – já visto a partir de Cruz (1994) e outros. Os mecanismos de ajuste adotados acabam por se transformar, principalmente nos anos 80, em instrumentos de transferência de recursos seja ao exterior, seja aos setores privados nacionais, principalmente àqueles ligados à exportação, agravando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro que vê aumentar sua dívida pública, em grande medida financiada (quanto à administração direta) no curto prazo e em espiral especulativa. Como resultado observa-se a diminuição da capacidade de investimento do setor público. Verifica-se, também, a subida da inflação e o aprofundamento da indexação da economia. A intensificação da crise desemboca na decretação da moratória em fevereiro de 1987, suspendendo-se o pagamento dos juros aos bancos privados e, em seguida, o pagamento dos créditos comerciais interbancários.

Crise da dívida e do balanço de pagamentos e a aceleração inflacionária, forçam a adoção de uma política monetária contracionista, elevando a taxa interna de juros e reduzindo o crédito. Tal política repercutiu imediatamente na política agrícola na medida em que debilitou a política de crédito rural subsidiado, predominante na década de 1970.[311] Por outro lado, a política de desvalorização permanente da taxa cambial, nos anos 80, foi fundamental para a manutenção da "rentabilidade da agricultura brasileira de exportação, numa conjuntura bastante desfavorável às *commodities* no mercado mundial, com queda de preços reais e piora acentuada nos termos de troca, particularmente na primeira metade da década" (DELGADO, 2001, p. 43 e 46).

Mas Graziano da Silva (PALMEIRA E LEITE, 1998) constata que a diminuição da oferta monetária ao setor rural, aliada à correção dos empréstimos, não impediu o crédito de continuar a ter participação significativa na produção total da agricultura (36% em média), tampouco evitou políticas de dispêndio efetivo em certas cadeias agro-industriais (sucroalcooleiro, por exemplo) em contraposição seja às políticas convencionais de financiamento agrícola, seja aos investimentos em bens e serviços públicos ao setor.

Mesmo com os problemas na década de 1980, com exceção das safras agrícolas de 1982/83 e 1985/86, que enfrentaram fortes adversidades climáticas, o PIB agropecuário ainda apresentou desempenho melhor que na década anterior. E isto ocorre em meio a brutal restrição dos volumes de crédito, como também do crescimento de seus encargos financeiros. Como o índice relativo à área colhida nos mostra que a expansão territorial foi pequena, a explicação para o bom desempenho da produção agropecuária deve ser buscada na evolução dos rendimentos físicos (produtividade da terra)[312] (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 127).

A estagnação da produção industrial (1,1% a.a.) foi contrastada com o crescimento agropecuário (3,1% a.a.). Carneiro (1993, p. 157) aponta este desempenho da agricultura

---

industrialização da economia brasileira; e o contínuo deslocamentos dos excedentes de mão-de-obra do campo para a cidade (migrações internas rurais-urbanas em busca de empregos), suprindo os mercados urbanos de força de trabalho, sem a qual os requeridos processos de industrialização teriam sido impossíveis" (BESKOW, 1999, p. 70-71). Este processo (meados da década de 1940 ao início da década de 1960) leva o autor a concluir que a política econômica originou um padrão de desenvolvimento econômico com forte transferência de recursos ao setor industrial, e recursos provenientes não apenas da agricultura de exportação, mas também da que produz alimentos, neste caso das diversas formas assumidas pela produção familiar mercantil, configurando um típico exemplo de política de mão-de-obra e de alimento baratos.

[311] O crédito rural total em 1984 foi apenas 37% do valor de 1979, somente superando o montante do final dos anos 70 em 1988. As distorções da política de crédito dos anos 70 foram atenuadas e a rentabilidade relativa das culturas domésticas se expandiu vis-à-vis exportáveis (DELGADO, 2001, p. 47).

[312] Não entender isso como simples qualidades do solo, mas principalmente como e com que se explora a terra.

como decorrente, entre outros, da importância dos mercados externos, redução dos principais custos de produção, decorrente da estagnação e barateamento do petróleo; e a política de sustentação do nível de renda do setor através da política de preços mínimos. No caso dos mercados externos, como mostra Fonseca (1990), o coeficiente exportado mantém-se sem maiores alterações, em torno de 20%. A ampliação das quantidades exportadas, que explica a manutenção do grau de abertura do setor agropecuário, é um importante indicador da competitividade das exportações brasileiras neste segmento produtivo.

Mesmo destacando o desempenho favorável do setor Graziano da Silva constata que a participação agropecuária no PIB total decresceu durante a década de 1980.[313] Assim, "não se trata, portanto, de uma reedição de um 'modelo de crescimento assentado no setor agrícola', como poderiam pensar alguns saudosistas, mas da abertura para o exterior de uma agricultura que se industrializa, ou melhor, dos complexos agro-industriais brasileiros" (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 129-130). Ademais, o crescimento da produção agrícola nacional foi bastante diferente entre as regiões. Mesmo a modernização tendo atingido as regiões mais atrasadas, como Norte e Nordeste, a "produção agrícola relevante" concentrou-se ainda mais no Centro-Sul do país, consolidando os desequilíbrios presentes no setor agrário brasileiro.

Os anos 80 ficaram marcados pela crise fiscal que envolveu o Estado brasileiro, comprometendo sua "capacidade de implementar/desenvolver políticas de corte setorial" que, agora, estavam subordinadas às políticas macroeconômicas, dependentes das instáveis realidades externa e interna. Restou ao setor agrícola ampliar os espaços internacionais e "dialogar" com o Estado "em função de um conjunto alternativo de medidas e mecanismos de política econômica: subsídios e transferências diretas ao setor agro-industrial, sobretudo; política cambial amparada no processo contínuo de desvalorização da moeda nacional; especulação financeira com 'ativos reais' e estoques reguladores; etc." Diante deste quadro o setor rural não só não negou o regime de financiamento da pré-falência do nacional-desenvolvimentismo, como reivindicou o retorno de uma política setorial mais agressiva. "Na incapacidade de o Estado continuar a bancar tal proposta, o empresariado agrícola modificou sensivelmente sua estratégia de ação, reforçada agora, por um grau de industrialização mais elevado de produtos de origem agropecuária" (LEITE, 1996, p. 117).

A modernização que se efetiva na agricultura brasileira apresenta resultados diferentes daqueles apontados por seus defensores.

> Se, no período populista, o pacto de interesses dos grupos dominantes impossibilitava uma intervenção no setor agrário, para modernizar as relações de produção, aumentar a produtividade ou desconcentrar a propriedade da terra, novamente, no pós-64, a fronda conservadora que se forma em torno da montagem do golpe de Estado, impedirá a aceleração das transformações no campo, encaminhando, privilegiadamente os créditos destinados ao setor, promovendo uma reconcentração fundiária e tornando sem efeito, por exemplo, a aplicação do Estatuto da Terra, legislação produzida, ironicamente, pelo próprio regime militar. O processo de modernização é incrementado, porém sem que se alterem os privilégios preexistentes (GONÇALVES NETO, 1997, p. 76).

A modernização processada na agricultura brasileira provocou transformações de magnitudes diversas. Houve uma violenta migração de população para as cidades (provocada por vários fatores) e uma reformulação da mão-de-obra restante no interior das propriedades com eliminação de algumas formas até então presentes[314] e expansão do trabalho assalariado.

[313] A relação entre PIB agropecuário e PIB total mantida em torno de 10% até 1986, caí para menos de 7% ao final desta década.

[314] Mas isto não quer dizer que ainda hoje não se encontrem estas formas, porém em menor importância.

Diante deste quadro, Gonçalves Neto concluiu que "restou às pequenas propriedades a possibilidade da subordinação ao capital industrial, a marginalização, o esfacelamento ou a venda e migração para os centros urbanos" (GONÇALVES NETO, 1997, p. 109). Estas rápidas transformações redundaram em fortes e diversos conflitos, sejam no campo, sejam nas cidades.

Refletindo sobre o êxodo rural em meio à modernização da agricultura Palmeira e Leite (1998) afirmam que o que há de novo neste êxodo é menos o despojamento dos trabalhadores rurais de seus meios de produção (pois em certo sentido já haviam sido expropriados), mas sim de sua expropriação de relações sociais por eles vividas. Diferente do passado o trabalhador expulso de uma propriedade, grosso modo, não consegue em outra propriedade reproduzir as relações que mantinha na anterior. Este processo, não significa, necessariamente, a proletarização deste trabalhador.

Dos autores analisados e dados recolhidos podemos concluir que o modelo de modernização da agricultura, incluindo a década de 1980, concentrou a renda no campo - aumentando a proporção de pobres e tornando estes relativamente mais pobres ainda. A perspectiva de reforma agrária, conformada principalmente no Programa Nacional de Reforma Agrária, fracassou levando o Governo Sarney a inflar os dados para esconder seu desempenho negativo – uma prática usual não apenas deste governo. "O Plano se inviabilizou e frustraram-se as expectativas com relação ao novo Ministério, evidenciando a composição conservadora e o peso dos grandes proprietários no governo" (MELO, 1999, p. 73). Desta forma, analisando as últimas décadas, a modernização reforçou seu caráter excludente e conservador: introduziu inovações tecnológicas e financeiras, mas sem alteração democratizante na estrutura da propriedade fundiária.

1.2. A Anti-Reforma Agrária

Analisando a ação estatal no setor agrícola-agrário nos anos 60 e 70 Gonçalves Neto apresenta uma conclusão que acreditamos que, além de ser uma expressão da modernização conservadora, ainda se mantém pertinente mesmo levando em consideração as alterações no cenário recente e a relativa perda do poder de regulação estatal por conta da adoção de políticas liberais. Destaca ele que o Estado por um lado

> é o guardião da ordem estabelecida, no caso capitalista, cabendo-lhe definir mecanismos, formas, que assegurem a continuidade do sistema, não apenas contra ataques das classes dominadas, que têm interesse na quebra desta ordem, mas também promovendo alterações na estrutura vigente, necessárias para resguardar o futuro da organização capitalista, mesmo que isso implique, por vezes, enfrentamentos com parte dos interesses da classe dominante [...]. Compete ao Estado, por outro lado, compatibilizar interesses intraclasse, de acordo com a posição que as diferentes frações da classe dominante ocupam no interior do Estado procurando, porém, garantir aos setores em situação de subordinação a possibilidade da acumulação, que é o que interessa ao conjunto da classe dominante (GONÇALVES NETO, 1997, p. 135-136).

Com a modernização da agricultura verificou-se que a reforma agrária não era uma condição imprescindível ao crescimento econômico, mas isso não significou o fim das reivindicações por sua realização, ao contrário, "no bojo das transformações que implicaram modernização tecnológica das atividades agropecuárias, aumento de produtividade, agroindustrialização, redução drástica da população rural em relação à urbana, expansão da fronteira agrícola, a demanda por terra permaneceu". Durante a ditadura ela foi até abafada, mas se manteve e foi "alimentada por conflitos que se davam de forma dispersa e atomizada,

fomentados por um ideal camponês que se configurava no modelo familiar de produção" (MEDEIROS, 2002, p. 26).

Na industrialização, apesar da subordinação à burguesia industrial as elites agrárias conseguiram preservar parcela considerável de poder. Paralelo a isso ocorreu o aumento do grau de organização dos trabalhadores urbanos, mas também rurais que passaram a colocar a reforma agrária como um tema nacional a tal ponto de ser apresentado por Goulart como uma de suas prioridades nas reformas de base anunciadas pouco antes do golpe militar. Para Martins (1984) este golpe, entre outros objetivos, buscou impedir a expansão das lutas no campo e o fortalecimento dos trabalhadores rurais. Neste sentido, Medeiros (1989) afirma que no período após o golpe de 1964 houve intensa repressão às organizações dos trabalhadores rurais, perseguindo, prendendo e matando lideranças, fechando sedes de sindicatos e de ligas camponesas, o que levou uma parte dos dirigentes a fugir do país ou viver na clandestinidade.

Castelo Branco enviou ao Congresso Nacional um projeto que, de acordo com Martins (1995), havia sido elaborado desde antes do golpe por militares, representantes de interesses estadunidenses e empresários (particularmente organizados no IPES e conduzidos por Roberto Campos). Esse projeto foi rapidamente aprovado, conformando o Estatuto da Terra. Com ele, segundo Martins, buscou-se dar uma resposta à questão da reforma agrária, mas que não incluísse o confisco de terras das grandes propriedades e sim a ocupação pela empresa rural.

O governo Castelo Branco chegou a cogitar a possibilidade de uma reforma agrária. Como vimos em Delgado (1985) o PAEG tomou a reforma agrária como uma necessidade de modernização do campo (atrasado tecnologicamente), mas, pela própria composição do governo, a proposta não foi efetivada. Nos governos posteriores consolidaram-se as posições anti-reforma agrária e concentraram-se as políticas na modernização agrícola. "O discurso em torno da reforma agrária, que marcou ainda o primeiro governo militar, foi substituído pelo da colonização, da ocupação dos espaços vazios, da transformação tecnológica da agricultura tradicional" (MEDEIROS, 1989, p. 85). Segundo Martins, até o governo Geisel já se tinha aberto mão do pouco de progressivo contido no Estatuto da Terra que poderia beneficiar os pequenos produtores. "Toda a política de terras vinculou-se aos interesses da política econômica e de estabelecimento das grandes fazendas nas áreas pioneiras [Amazônia, por exemplo], aos interesses dos grandes grupos econômicos e não mais dos velhos fazendeiros" (MARTINS, 1984, p. 23).

Ainda no tocante à questão agrária, Mendes (2005) afirma que havia dois pontos em comum entre militares nacionalistas-ditatoriais, militares-internacionalistas, ipesianos/ibadianos e udenistas. O primeiro era a defesa da imposição de maior produtividade no campo via incorporação de novas tecnologias – udenistas em particular defendiam o aumento da produção rural. O segundo ponto era que qualquer mexida na propriedade rural deveria obedecer as regras do mercado, com indenizações pagas em dinheiro e não em títulos públicos. À exceção dos nacionalistas, para os demais grupos a condução de uma possível reforma agrária caberia à iniciativa privada e não ao Estado. Pelo que estamos vendo, em relação ao primeiro ponto o que se observa é que o governo militar rapidamente aprovou o Estatuto da Terra, onde derrubou a obrigatoriedade de pagar as indenizações em dinheiro. Isso seria uma contradição à afirmação de Mendes? A princípio sim, mas, na prática, este recurso foi pouco utilizado pelos governos militares. Quanto ao segundo ponto, a política dos militares recorreu tanto a ação do Estado quanto a ação privada – nem tanto à reforma agrária reivindicada, mas à colonização.

Se com Castelo há a revogação da obrigatoriedade de pagamento em dinheiro das indenizações, coisa não aceita até então pelos latifundiários, com Costa e Silva derrubou-se o dispositivo da indenização prévia. Estas aparentes contradições, na visão de Martins, demonstram o sentido da ação governamental na questão fundiária e nas lutas a ela

relacionadas. “De um lado, o governo militar efetiva uma política agrária, baseadas em mudanças legais e institucionais, contrárias a diferentes grupos sociais que o levaram ao poder; de outro lado, na defesa dos interesses desses mesmos grupos, o governo encampa e legaliza propostas e reivindicações do governo que depôs, dos grupos que marginalizara e perseguia.” Deste modo, a ditadura militar entendia que eram necessárias medidas reformistas, “mas que os grupos e as mediações políticas para concretizá-las eram desnecessários e nocivos” (MARTINS, 1984, p. 31). A reforma agrária seria feita de cima para baixo, sendo tomada não como um problema político e sim como problemática técnica e militar. O resultado, segundo o autor, foi que, por conta dos próprios objetivos econômicos do governo, se expandiu a empresa capitalista no campo, esvaziando-o politicamente e redundando numa ampliação dos conflitos agrários.

Deste modo, a verdadeira função do Estatuto da Terra seria se tornar um “instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados por esse processo de expropriação e concentração da propriedade e do capital” (MARTINS, 1984, p. 35), garantindo o crescimento econômico sustentado nos incentivos a progressiva entrada do grande capital na agropecuária. Assim, durante a construção do Estatuto, em nenhum momento “houve qualquer intenção de realizar no país uma reforma agrária ampla e maciça” (MARTINS, 1984, p. 40), de modo que ele se apresenta como concentracionista e não distributivista. Mais do que isso: ele procurou “impedir que a questão agrária se transform[asse] numa questão nacional, política e de classe” (MARTINS, 1995, p. 96).

Apesar dos elementos colocados acima, Medeiros afirma que o sindicalismo rural conseguiu fazer uma apropriação particular do Estatuto, a qual se centrava na defesa de desapropriação de áreas em conflito, confrontando-se assim com o projeto dominante para a agricultura sintetizado na “valorização do progresso tecnológico, por uma concepção de modernização que se daria através das escalas de produção e, conseqüentemente, da concentração fundiária” (MEDEIROS, 2002, p. 26).

Com a opção governamental pelo apoio à grande empresa capitalista, à subordinação da ocupação de terras em regiões como a Amazônia aos lucros desta empresa, o governo tornou mais difícil o problema fundiário - mesmo que tivesse mecanismos formais de resolvê-lo. Por conta disso, Martins acredita que ficou explícita, por um lado, a aliança entre Estado e empresa privada e, por outro, a oposição aos interesses dos camponeses.

Assim, a tentativa de esvaziar politicamente o campo[315] acaba por trazer contradições para a própria política da ditadura para o campo. A federalização de enormes parcelas do território nacional, na compreensão de Martins, retirou da oligarquia regional a base de seu instrumento de poder, a terra, destruindo ou comprometendo o poder tradicional de coronéis e chefes políticos locais. “Numa certa medida, o confisco territorial acompanha o banimento da burguesia regional, dos fazendeiros, dos comerciantes, dos benefícios da ocupação dos novos territórios” (MARTINS, 1984, p. 57), mas são justamente estes que sustentam localmente o governo que apresenta esta política. A contradição assim foi construída.

2. AMAZÔNIA E QUESTÃO AGRÁRIA

2.1. Concentração Fundiária: a Face Mais Visível da Modernização Autoritária na Amazônia

Na temática da modernização da agricultura Palmeira e Leite (1998) afirmam que o lugar estratégico destinado à especulação financeira e à exportação agropecuária e agro-

[315] Buscou-se, entre outros, impedir o surgimento de uma força política no campo que conduzisse a luta camponesa.

industrial, como fonte de divisas no modelo de desenvolvimento da ditadura militar, foi decisivo para a "escolha da via da modernização conservadora". A intervenção estatal neste processo passa, então, por três instrumentos básicos: 1) principalmente pelos créditos subsidiados, que são concentrados em um pequeno número de "grandes tomadores";[316] 2) incentivos fiscais às atividades agropecuárias e correlatas, principalmente na Amazônia e Nordeste; 3) a política de terras com enorme transferência de terras públicas a particulares, principalmente na Amazônia Legal.[317] Além destes elementos outras políticas também atingiram o setor agrícola/agrário como a construção de grandes obras públicas (hidrelétricas, açudes e estradas, por exemplo) que acabaram por estimular a especulação fundiária. Desta forma a "modernização" beneficiou não apenas os latifundiários tradicionais, mas atraiu outros setores e capitais (de origens diversas) para investimentos e, principalmente, especulação. Com isso, produziu-se uma associação e coincidência de interesses ("incrustadas" na própria máquina estatal) em torno dos negócios que envolviam a terra.

Com a "Operação Amazônia" (1966) os créditos ao setor privado institucionalmente alcançavam até 75% dos recursos à implantação dos projetos. Além da ação da SUDAM foram desenvolvidos projetos nacionais com impactos regionais como o PIN (responsável pela construção da rodovia Transamazônica), o Proterra e o próprio I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Os incentivos fiscais, como demonstramos anteriormente, inicialmente restritos à indústria, logo migraram para a pecuária provocando intensa busca de terras para a conformação de grandes fazendas. Para isso recorrem aos mais variados métodos, legais ou não.[318] Loureiro (2004) constata que Decretos-lei, a exemplo o 1.164/71, e outras medidas retiram dos estados da região a jurisdição sobre parcela significativa de suas terras. O Estado do Pará perdeu muito. Apenas 29,7% de suas terras ficaram sob jurisdição do Governo do Estado/Iterpa. Veja tabela 34.

Como foi apresentado no capítulo anterior, no decorrer dos anos 1970 na Amazônia, em destaque no Pará, a ação estatal centrou-se nos grandes projetos e nos incentivos fiscais (que vão minguando ao final dos anos 80 e início dos 90) – os quais o setor agropecuário soube se aproveitar. O II PND priorizou o setor produtor de bens de produção, substituindo importações, e determinou à Amazônia a função de ser exportadora de produtos minerais. Para efetivar esta política o Estado desapropriou populações inteiras, gerando grandes impactos sociais. Os grandes projetos mesmo com a exportação mineral não alcançaram os grandes saldos comerciais propagandeados quando de seus planejamentos.

---

[316] A crise da década de 1980 e as políticas de ajuste adotadas levam ao acirramento das disputas por estes recursos públicos.

[317] O processo de distribuição de terras a grandes proprietários intensifica-se a partir da construção da Rodovia Belém-Brasília, portanto anterior a própria ditadura militar. Pelos dados apresentados por Loureiro (constantes no capitulo 3), entre 1959 e 1963 foram vendidas 5,64 milhões de terras pelo governo paraense. Isso incluía grandes proprietários estrangeiros – setor agraciado também pelos governos militares. A título de demonstração em 1968, por proposta da oposição, foi instituída uma comissão parlamentar no Congresso Nacional que averiguou que propriedades de grandes proporções estavam com pessoas e empresas de outras nacionalidades, por exemplo: João Inácio (testa-de-ferro de grupos estrangeiros) dispunha de posses em diversos municípios, entre os quais 3,6 milhões de hectares em São Félix do Xingu; A National Bulk Carriers controlava 1,25 milhões de hectares em Almerim – ambos no Pará (OLIVEIRA, A., 1988; GARRIDA FILHA, 1980).

[318] Para um estudo sobre a evolução da estrutura agrária amazônica e paraense veja Treccani (1998). Para um estudo de caso do campesinato paraense, particularmente aquele envolvido no caso da Gleba Cidapar e com a liderança de Quintino (o "último bandido social"), veja Loureiro (2001).

Tabela 34: Jurisdição sobre terras paraenses de acordo com o Decreto-Lei nº 1.164/71		
Instituição/governo	Área de jurisdição em ha	Participação da Área total (%)
Incra – governo federal	53.371.009	43,4
Iterpa – governo paraense	36.396.848	29,7
Getat – governo federal	16.280.000	13,3
Gebam – governo federal	299.152	0,2
Aeronáutica - governo federal	152.800	0,1
Funai - governo federal	8.687.191	7,1
IBDF - governo federal	2.278.000	1,9
Área de fronteira – gov. federal	5.332.000	4,3
Total	122.753.000	100,0

Fonte: Iterpa, Loureiro (1992)
Obs: Iterpa, Instituto de Terras do Estado do Pará; Gebam, Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas: IBDF, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (hoje Ibama).

De outro lado, não se viu uma "modernização" da agricultura na região, mas a face negativa da modernização conservadora brasileira aqui se fez mais presente. A propriedade se mostrou extremamente concentrada e a pequena propriedade secundarizada. Os conflitos foram uma constante durante todo este período. De 1964 a 1997 o Pará liderou as estatísticas da violência no campo brasileiro com 694 mortos. Sendo que somente 18,59% destes foram investigados (CPT, 2000). Se levarmos em consideração que as estatísticas oficiais, e mesmo as da Comissão Pastoral da Terra, são bastante subestimadas pelo fato de muitos crimes não chegarem ao conhecimento público, concluiremos que estes números são bem maiores. Para Almeida e David (1981) e Almeida (1992) a política de ocupação da região (década de 1970) via implantação de projetos de colonização junto às rodovias em abertura, que fora usada, inclusive, para diminuir a tensão em outras regiões, redundou em "fracasso", recriando aqui concentração da propriedade e tensões de outros estados. Veja a tabela 35.

Tabela 35: Proporção do nº e da área dos estabelecimentos, Pará 1960-1980

área total – Pará - 1960-1980

Grupos de área (ha)	1960			1970			1980		
	nº estab.	Área (ha)	% área	nº estab.	Área (ha)	% área	nº estab.	Área (ha)	% área
Menos de 10	34.770	131.294	2,50	67.328	229.083	2,12	81.048	317.533	1,55
10 a (-) de 100	39.040	1.215.059	23,13	64.695	2.047.565	19,04	114.768	3.913.891	19,14
100 a (-) de 1000	5.812	1.469.766	27,98	6.608	1.572.290	14,62	25.682	4.458.530	21,80
1000 a (-) de 10000	548	1.488.477	28,33	1.035	3.141.069	29,21	1.606	4.454.537	21,78
10000 e mais	33	948.676	18,06	81	3.764.822	35,01	199	7.303.926	35,72
Não declarados	2.977	-	-	1.675	-	-	459	-	-
Total	83.180	5.253.272	100,00	141.442	10.754.829	100,00	223.762	20.448.417	100,00

Fonte: IBGE – Censo agrícola do Pará (1960), Censo agropecuário (1995).

Pelo que se percebe em 1960 o total de propriedades com menos de 100 ha correspondia a 25,63% do total da área do estado paraense enquanto que os proprietários com mais de um mil hectares (apenas 581 propriedades) dispunham de 46,39% da área. Em 1970 os pequenos proprietários diminuíram suma participação para 21,16% da área do estado, enquanto os grandes proprietários (com mais de um mil hectares) acumulavam 64,22% das terras. Em 1980 as propriedades com menos de 100 ha (195.816 imóveis) dispunham de 20,69% da área paraense enquanto que os proprietários com mais de um mil hectares concentravam 57,5% das terras, menos que em 1970, mas entre estes apenas 199 propriedades dispunham de 35,72% da área total do Pará, demonstrando que houve uma concentração ainda mais acentuada nas grandes propriedades.

De acordo com Martins (1984) no governo Médici, marcado pela repressão à guerrilha do Araguaia, ministérios importantes saíram das mãos de militares favoráveis a medidas de reforma agrária e concentraram-se nas mãos daqueles contrários à ela e favoráveis somente ao estabelecimento da grande empresa agropecuária. Evidentemente, isso tem implicações sobre a Amazônia. Já no governo Costa e Silva a questão da terra, particularmente no que toca à região amazônica, havia sido transformada num problema militar. Segundo Magalhães, Hime e Alessio (MARTINS, 1984), para o ministro do Interior, general Albuquerque de Lima, ligado à ESG, a integração da Amazônia se tornava um problema nacional e responderia à pressão fundiária no Nordeste, com ocupação dos "espaços vazios" - para o qual a presença dos militares seria fundamental. Ainda segundo os autores, o coronel Costa Cavalcanti, Ministro do Interior em exercício, afirmara que "a reforma agrária vai manter a atual estrutura fundiária, pois a política do governo é a de realizá-la sem divisões de terras" (CAVALCANTI apud MARTINS, 1984, p. 42). Como a Sudam se subordinava a este Ministério, podemos concluir pelo não interesse numa verdadeira reforma agrária, ainda que fosse numa terra de "espaços vazios".

Com o governo Médici o IBRA foi substituído pelo Incra, mas enquanto o primeiro era subordinado à Presidência da República o segundo se tornava uma autarquia do Ministério da Agricultura, demonstrando que, apesar do PIN e do Proterra, a questão agrária ficava em segundo plano. Com isso não apenas se priorizava a empresa agrícola como se reorientavam os fluxos migratórios "para fora do campo e não para o campo, abrindo um espaço maior e sem conflitos para a instalação e expansão da grande empresa capitalista no setor agropecuário, especialmente nas novas regiões" (MARTINS, 1984, p. 45). Destitui-se, assim, progressivamente a base institucional necessária à reforma agrária e a Amazônia deixava de ser "solução" para o problema agrário brasileiro.

Já no governo Geisel, como vimos, a Amazônia passa a ser concebida não mais como uma região-problema (definição que cabia agora tão somente ao Nordeste), mas como uma fronteira de recursos. Além disso, no decorrer deste governo muito em função da crise da economia a agricultura passou a ser vista não do ponto de vista do abastecimento do mercado interno, mas da necessidade de geração de divisas.

A região Norte até então fora tomada como a solução dos problemas agrários do país: a terra sem homens receberia os homens sem terra.[319] Agora se consolida a negação desta política de modo que a terra sem homens deveria receber os homens do capital (e que por conta das facilidades dos incentivos nem precisariam necessariamente estar com grandes volumes de capital). O resultado pode ser visto nos dados levantados por Martins (1995) quanto às terras das zonas pioneiras do país, que não se limitam à Amazônia, mas que são concentradas particularmente nela. Nestes dados constatamos que entre 1950 e 1960, 84,6% das terras destas zonas foram ocupadas por propriedade de até 100 ha. Na década 1960 se

[319] Expressão que Medeiros credita ao presidente Médici quando toma a colonização como sinônimo de reforma agrária e afirma que ela seria um esforço de "levar homens sem terra a terras sem homens" (MÉDICI apud MEDEIROS, 2003, p. 26).

aprova o Estatuto da Terra e os incentivos fiscais e o governo transita do populismo à ditadura e de uma postura que concebia uma certa reforma agrária a uma posição anti-reforma. Neste intervalo (1960-1970), 64,7% das terras foram incorporadas por estabelecimentos superiores a 100 ha. Em 1975 das novas terras "distribuídas" apenas 0,2% destinaram-se às propriedades com menos de 100 ha e 99,8% foram entregues a estabelecimentos com área superior a 100 ha – sendo que deste total 75% concentrou-se em propriedades superiores a 1.000 ha.

Essa concentração ocorre mesmo na região da rodovia Transamazônica que havia sido tomada como o local de concentração de pequenos produtores, via colonização. Inicialmente o governo distribui lotes de 100 ha, mas em seguida, alegando não ter procura suficiente, passou a vender lotes de 500 ha a comerciantes, empresários e madeireiros locais e de outros estados. Estes lotes ficavam atrás daqueles de 100 ha e o Incra facilitou aos novos proprietários a compra dos lotes de 100 ha (na frente), sob a alegação de serem lotes de apoio. Os pequenos assentados, sem apoio público, se viram na situação de venderem suas terras para os proprietários de renda mais elevada, produzindo reconcentração da terra. Loureiro (2004) constatou que em 1986, nos trechos Altamira-Itaituba e Altamira-Marabá (Projeto de Colonização Altamira), onde as terras haviam sido desapropriadas para a reforma agrária, 40% das terras estavam nas mãos de médios e grandes proprietários. Deste modo, mesmo aqui a conclusão que se chega é que a política de assentamento de trabalhadores rurais na Amazônia respondeu à necessidade de se "distribuir alguma terra para não distribuir as terras, esse acabou sendo o lema de fato da política governamental de colonização dirigida" (IANNI, 1979, p. 81).

O PIN havia se proposto a assentar 100 mil famílias somente em seu primeiro ano, 1971, e um milhão até o final dos anos 1970, mas, de acordo com Loureiro (2004), em 1983 o Incra registrou o assentamento de tão somente 66 mil famílias em toda a Amazônia, demonstrando o distanciamento da política de distribuição de terras a pequenos produtores por parte do governo. Mas este resultado não pode ser computado somente ao "fracasso" - que falam Almeida e Davi (1992) e Almeida (1992) - da colonização dirigida pelo Estado. Também a colonização privada na região, a partir de certo momento estimulada pelo governo, redundou em insucesso, veja o caso das tentativas da Cooperativa de Ijuí (Cotrijuí) vinda do Rio Grande do Sul e da Construtora Andrade Gutierrez.[320]

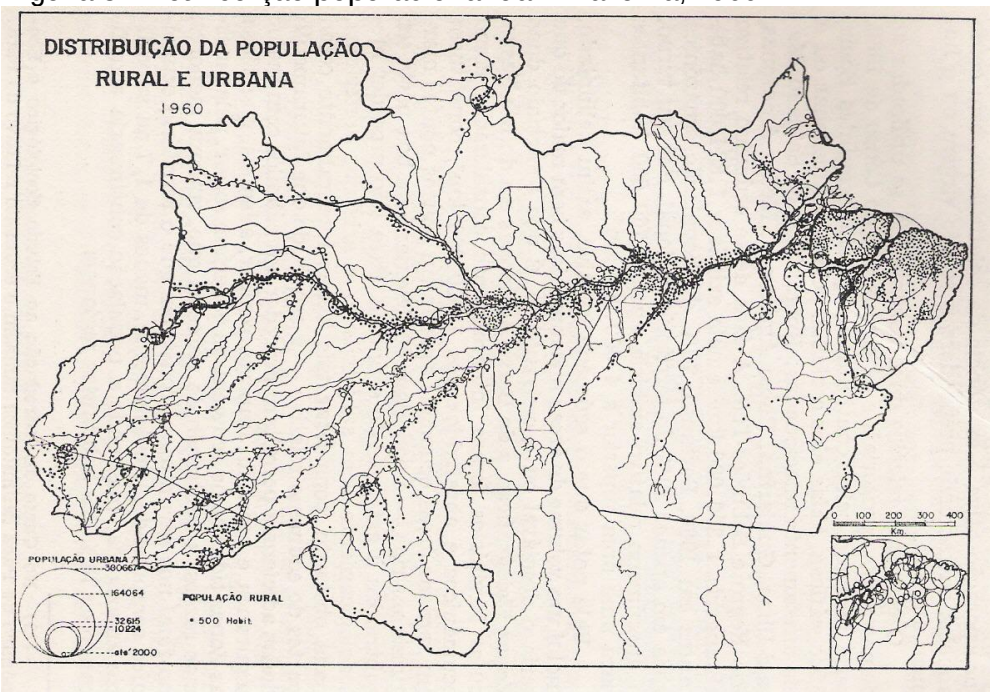
Jader Barbalho (LOUREIRO, 2004), então deputado federal, prestou depoimento em 10 de maio de 1985 à comissão da Câmara Federal que proporia medidas para a reforma agrária. No depoimento ele afirmou que entre 1978 e 1981 apenas oito pessoas físicas e jurídicas haviam expandido suas propriedades paraenses em aproximadamente 4,5 milhões de hectares, chegando a deter algo em torno de seis milhões de hectares, o que equivalia a toda a terra pública alienada no Pará até 1963. Trágico ou cômico o depoente foi um dos grandes beneficiados das políticas estatais que mantiveram a concentração da propriedade (não apenas no campo como nas cidades), particularmente no período em que assumiu funções públicas de destaque no decorrer dos anos 1980 e também 1990.

Mas não é apenas na distribuição das terras que se prioriza a grande propriedade. A distribuição dos incentivos destinou-se às grandes propriedades, sem uma necessidade de capital na mesma proporção. Segundo Martins (1995) até julho de 1977 a Sudam havia aprovado 336 projetos agropecuários num total de Cr$ 7 bilhões, sendo que deste valor Cr$ 2 bilhões seriam recursos próprios das empresas. Pouco em relação ao total? Sim, mas ainda assim um valor superestimado na medida em que a Superintendência aceitava o valor declarado das terras como componente do valor que as empresas deveriam apresentar. Estas recebiam terras do governo, compravam a preços irrisórios ou mesmo as grilavam e depois inflavam seu valor para obter grandes somas de incentivos do governo.

[320] Para detalhes destas tentativas veja Loureiro (2004), veja também Ianni (1979).

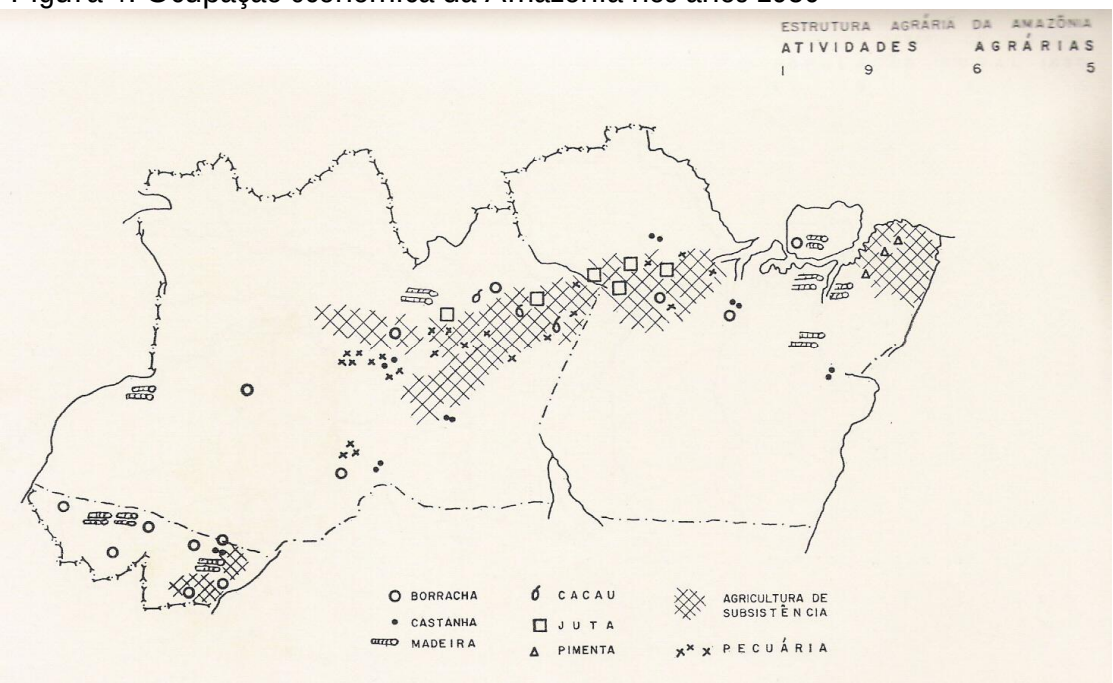
O apoio à grande propriedade e outras políticas correlatas reconfiguram o próprio espaço regional amazônico. Na década de 1950 e no ano de 1960 a região tinha uma forma de ocupação, onde a distribuição populacional ocorria ao longo de seus rios principais, destacadamente o Amazonas. A ocupação econômica também seguia este movimento (figuras 3 e 4).

Figura 3: Distribuição populacional da Amazônia, 1960.



Fonte: Basa (1967)

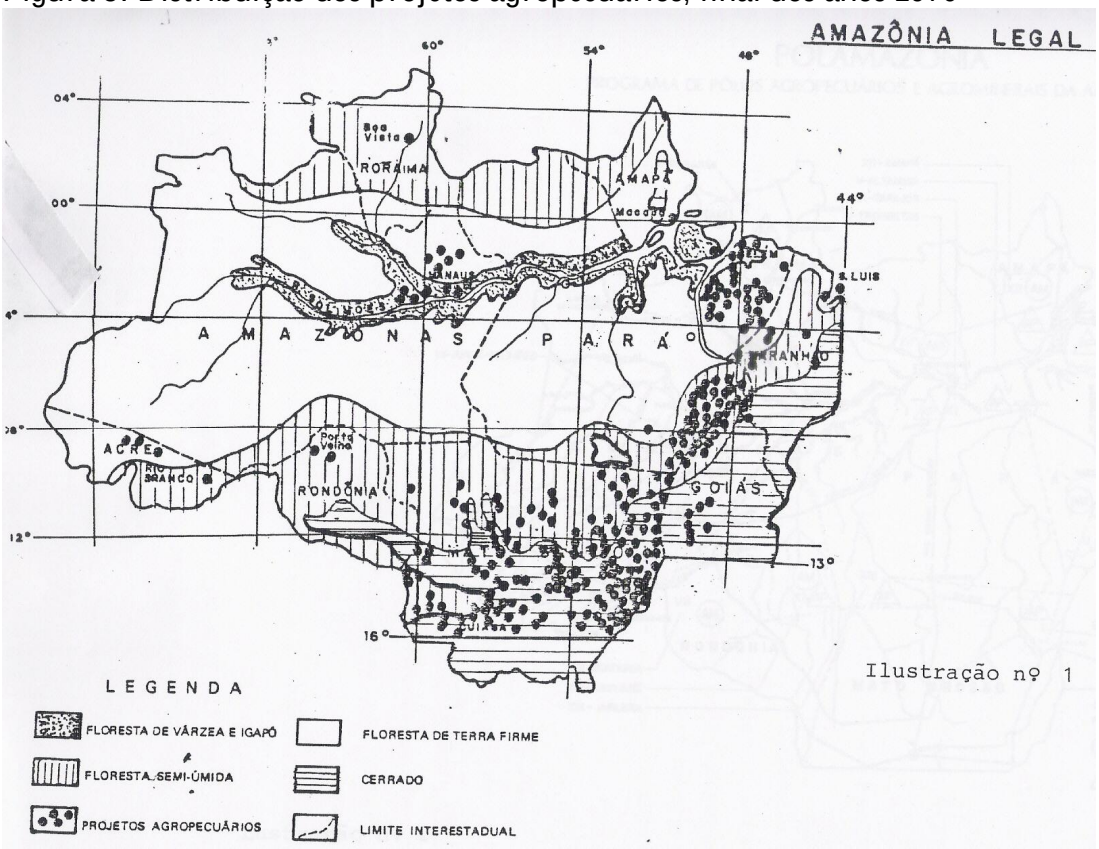
Figura 4: Ocupação econômica da Amazônia nos anos 1950



Fonte: Carvalho (1987)
Obs: sem os territórios do Amapá, Roraima e Rondônia (de baixa densidade demográfica).

Com as políticas implementadas a partir dos anos 1950 (Rodovia Belém-Brasília) e 1960 (Operação Amazônia e apoio à agropecuária e grande propriedade fundiária) ocorre a reconfiguração espacial de que estamos falando, passando-se a ocupar não apenas as margens dos rios, mas outras áreas de acordo com as disposição da rodovias e concentração dos projetos econômicos. Veja isso através da figura 3 que apresenta a distribuição dos projetos agropecuários na região, concentrados principalmente no Sul/Sudeste do Pará e no Mato Grosso.

Figura 5: Distribuição dos projetos agropecuários, final dos anos 1970[321]



Fonte: Carvalho (1987).
Obs: os pontos em negrito representam a concentração dos projetos agropecuários.

A Superintendência financiou inúmeros projetos que estavam em áreas conflituosas, pois não exigia nenhuma comprovação da ausência de conflito nos mesmos – bastava o solicitante dos incentivos declarar ele próprio que não havia litígio na área. Para Loureiro (2004) bastaria uma solicitação de imagem de satélite (que poderia ser custeado pelo requerente dos incentivos) para comprovar a existência de ocupações (colonos ou outros), desmatamentos e benfeitorias existentes. O laboratório do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) ficava dentro da própria Sudam.

A doutrina de defesa da Amazônia ocupando seus "espaços vazios" mostrava sua face, qual seja, o "esvaziamento dos espaços ocupados, porque é uma doutrina de expulsão do homem para a colocação do boi, ou seja, é preciso ocupar dessa forma, e não de outra, para defender". Daí que, a partir dos números coletados, Martins conclui que "uma vaca amazônica expulsa uma família inteira de posseiros" (MARTINS, 1995, p. 122).

[321] Os dados da autora referem-se aos últimos da década de 1970 e início dos anos 1980.

O aumento da organização dos trabalhadores e o aumento do número de conflitos no Vale do Araguaia-Tocantins levaram, segundo Martins (1984) e Loureiro (2004), à criação do Getat,[322] subordinado ao Conselho de Segurança Nacional – uma verdadeira intervenção militar no Incra. Isso respondeu à necessidade de proteger os interesses dos grandes proprietários e de grandes empresas, buscando evitar mais perda de terras ou mesmo de fazendas para os trabalhadores. A federalização e militarização da questão fundiária e a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Extraordinários e do Getat centralizaram no novo Ministro as decisões concernentes à questão fundiária,

> eliminando uma variedade de grupos sociais com interesses comuns, mas na verdade com interesses conflitantes, como no caso dos proprietários tradicionais de seringais e castanhais, das empresas de colonização, das empresas beneficiárias de incentivos fiscais para concretizar no campo a política agropecuária do governo e das multinacionais e financeiras de cujo apoio dependem ambiciosos projetos governamentais, como o de Carajás (MARTINS, 1984, p. 25).

Assim, se com o Getat o governo federal se regionalizava era porque devia dar respostas aos conflitos agrários na região (ou dar garantias à política de terras em curso) e também manter um ambiente favorável ao estabelecimento do Programa Grande Carajás (PGC) e outros empreendimentos correlatos. Sustentada nos trabalhos de Alfredo Wagner Breno de Almeida, Fernandes conclui que "visava-se assegurar a grande propriedade frente ao processo de complexificações das relações sociais, em desenvolvimento na região a partir das forças econômicas externas, como é o caso do Programa Grande Carajás" (FERNANDES, 1999, p. 74). Isso ficou evidente nas declarações do próprio Getat: "Já se iniciou e tende a se intensificar, de maneira incontrolável, a invasão desordenada das terras situadas ao longo das vias de acesso que demandam a Serra dos Carajás e das localizadas na extensa área de sua influência. Esta situação, se não for prontamente corrigida, poderá comprometer irremediavelmente os projetos de desenvolvimento da região" (GETAT apud FERNANDES, 1999, p. 72-73).

A federalização das terras amazônicas já havia sido impulsionada no início dos anos 1970[323] com a imposição do fato de que 100 km de cada lado das rodovias federais localizadas na região passariam para as mãos do governo federal de acordo com as determinações do Conselho de Segurança Nacional (Decreto 1164/71, veja figura 6), seguindo o processo de centralização política no Executivo federal. Assim,

> a federalização das terras da Amazônia era condição necessária à geopolítica da centralização. Era impossível sobrepor o poder federal ao poder local e regional sem confiscar a sua principal base de sustentação, que é a terra, e o controle dos mecanismos de distribuição de terras entre os membros das oligarquias. O combate à oligarquia implicava em expropriá-la do seu principal meio de poder, que é a terra. A federalização e a militarização das terras da Amazônia transformou-se na condição para que o desenvolvimento regional saísse das mãos da oligarquia, dos comerciantes e proprietários tradicionais, e abrisse espaço ao grande capital, cedesse terreno à acumulação dos grandes grupos econômicos, cuja escala de operação e de interesse faz deles justamente os efetivos agentes econômicos da centralização do poder. É a

[322] Criado em fevereiro de 1980, o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins tinha jurisdição, segundo Emmi (1999), sobre uma área de 200.000 km², envolvendo o sudeste do Pará, norte de Goiás (hoje Tocantins) e o oeste do Maranhão.

[323] Não podemos esquecer que a existência dos territórios federais na região Norte (Amapá, Roraima e Rondônia) já colocava parcela mais que considerável do espaço amazônico sob a órbita direta do governo federal – que era quem dispunha da autoridade política, administrativa e financeira sobre os mesmo, nomeando inclusive, governadores e prefeitos.

> ação que dá envergadura nacional ao mercado de produtos agrícolas e industriais, ao mercado de capitais e, o que é particularmente importante neste caso, ao mercado de terras (MARTINS, 1984, p. 50).

Na figura abaixo a parte destacada em cor cinza representa a parcela de terras que ficava às margens das rodovias federais construídas ou planejadas que passava a ficar sob responsabilidade do governo federal.

Figura 6: Federalização das terras marginais às rodovias federais na Amazônia

Fonte: Becker (2001)

Mas o deslocamento espontâneo e crescente, segundo Martins (1984), de grandes massas de imigrantes colocava em xeque a política do governo militar e o lema de Geisel de segurança com desenvolvimento, pois os posseiros passavam a se enfrentar com grileiros e empresas beneficiadas dos incentivos fiscais. "Claramente em Goiás, no Maranhão, no Pará e no Mato Grosso, os maciços deslocamentos de migrantes posseiros colocaram em antagonismo a política de desenvolvimento econômico, através da grande empresa agropecuária, e a política de segurança nacional" (MARTINS, 1985, p. 51).

O Getat foi extinto em 05 de maio de 1987 por meio do Decreto-Lei nº 2.328/87 que transferiu o seu patrimônio e responsabilidades fundiárias para o Incra. Também em 1987 (25 de novembro) o Decreto-Lei 1.164 foi extinto, depois de 16 anos em vigor e de ter confiscado 100 km laterais das terras estaduais que ficassem às margens das rodovias federais construídas ou planejadas na Amazônia. As terras foram devolvidas à jurisdição dos estados, mas "já estavam irremediavelmente comprometidas" (LOUREIRO, 2004, p. 142). Afora isso, as terras que compunham o PGC (confiscada posteriormente ao decreto) não foram devolvidas.

Neste período já havia sido extinto o Gebam (Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas – que operava sobre terras do Oeste paraense), criado em 1980 e desfeito em 1986. O Gebam fora criado para responder aos problemas fundiários surgidos em torno do projeto Jari, de Daniel Ludwig, que se dizia proprietário de 1.200.000 ha de terras na fronteira entre Pará e Amapá. Ludwig e a Jari (empresa produtora de celulose e outros produtos) chegou a reivindicar a posse de 2.900.000 ha de terras na região. Como se tratava de proprietário estrangeiro isso gerou muito inquietação. O projeto passou por sérias dificuldades financeiras e de rentabilidade e o governo brasileiro resolveu nacionalizar o mesmo transferindo-o para um conglomerado de 22 empresas brasileiras, mas a maior parte dos encargos da nacionalização coube aos cofres públicos e não ao capital privado nacional.[324]

Qual o resultado final deste processo? Ao fim dos "efeitos dos diversos decretos – confiscos e extintos o Getat e o Gebam, a terra estava dividida desigualmente, favorecendo as

[324] Há diversos trabalhos que discutem especificamente o projeto Jari, entre eles podemos citar Garrido Filha (1980), Silveira (1981), Carneiro (1988) e Sautchuk, Carvalho e Gusmão (1980)

diversas frações do capital (transnacional, nacional e regional) e pressionada pelos posseiros que se comprimiam nos interstícios e mesmo no interior da grande propriedade rural" (LOUREIRO, 2004, p. 151).

A tabela 36 mostra como a estrutura fundiária do estado do Pará continua fortemente concentrada. Em 1970 os estabelecimentos inferiores a 100 hectares, mesmo com 94,5% das unidades, controlavam somente 21,2% da área do estado. Já em 1995 esses estabelecimentos representavam 82,1% das unidades e apenas 19,2% da área. Quanto aos estabelecimentos com 1000 ha e mais, em 1970 representavam apenas 0,8% mas controlavam 64,2% da área. Em 1995 eles contavam com 1,1% das unidades e 51% da área total. Esses dados indicam um nível de concentração superior aos índices nacionais. Só o empresário Cecílio Almeida, dono da construtora CR Almeida, concentrava, de acordo com as denúncias à CPI da Grilagem, 4.772 milhões ha.

Tabela 36: Proporção do nº e da área dos estabelecimentos, por grupos e área total – Pará - 1970-1995

Grupos de área total (ha)	Proporção dos estabelecimentos	número de em 31.12 (%)	Proporção dos estabelecimentos	área em 31.12 (%)
	1970	1995	1970	1995
Menos de 10	48,2	31,4	2,2	0,9
10 a (-) de 100	46,3	50,7	19,0	18,3
100 a (-) de 1000	4,7	16,8	14,6	29,9
1000 a (-) de 10000	0,8	1,1	29,2	27,1
10000 e mais	0,0	0,0	35,0	23,8
Total	100,00	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário – Pará, 1995-1996.

Do ponto de vista da configuração da economia, o extrativismo permaneceu (pelo menos até meados dos anos 1990) a mostrar sua importância no cenário regional, de onde vale destacar a extração madeireira da qual uma parcela importante é exportada. Salvo alguns produtos que mostraram crescimento satisfatório, a agricultura não apresentou o dinamismo esperado de modo que ainda hoje o Pará é um importador de alimentos. Observando ainda sob o prisma da modernização conservadora e da abertura externa do setor agropecuário brasileiro podemos afirmar que, diferente deste, o setor agropecuário paraense não se internacionalizou, exceto alguns poucos produtos extrativistas que alcançaram certos mercados externos. O investimento estatal possibilitou o desenvolvimento de um significativo rebanho de gado no estado paraense, o que, por outro lado, também representou avanço da área de pastagens e degradação ambiental. Os dados do Censo Agropecuário do IBGE (1996) demonstram um aumento da área de pastagens plantadas, 1,6 milhões de hectares no Pará entre 1985 a 1995, que resultou em um salto de 3,5 milhões a 6,1 milhões de cabeças da pecuária bovina no período exposto. Essa produção é majoritariamente assentada em áreas superiores a 100 hectares.[325] Pelos dados apresentados por Veiga (2004), a partir de fontes diversas, constata-se que o rebanho bovino da Amazônia Legal atingiu 47,5 milhões de cabeças no ano 2000, sendo que 18,9 milhões ficam no Mato Grosso e 10,3 milhões estão localizadas no Pará.

Ainda que sua preocupação fosse a rentabilidade econômica, o relatório da Comif (1986) já havia constatado a degradação ambiental e o fato de os projetos agraciados com incentivos fiscais da Sudam serem parte deste processo. "Atualmente, tem-se aprovado projetos em qualquer tipo de ecossistema. [...] Esses dados, combinados com os resultados anteriores, levam à conclusão de que se está em substituindo uma floresta, com valor

[325] A Mesorregião Sudeste Paraense concentra 49,5% do valor da produção animal do estado (IBGE, 1996).

incalculável em madeira, fauna e flora, e nela introduzindo projetos de baixa produtividade, que não conseguem remunera o investimento realizado" (COMIF, 1986, p. 65).[326]

Por outro lado, a área de lavoura plantada com arroz, feijão, mandioca, milho, cacau e pimenta-do-reino (as primeiras são culturas de subsistência e de abastecimento do mercado local) caiu de 810,6 mil ha em 1985 para 602,8 ha em 1995-1996. Essas culturas tiveram redução em seus rendimentos, demonstrando a baixa inovação tecnológica: em 1995 apenas 1,7% do total de estabelecimentos tinham tratores e somente 3,8% recorreram à assistência técnica e menos da metade destes a conseguiram por fontes governamentais (IBGE, 1996).

Ao recorrermos ao Censo Agropecuário de 1995 utilizando as categorias apresentadas por Costa (2000b)[327] constatamos que o Pará contava com 193.453 estabelecimentos camponeses ocupando um total de 7.162.291 ha, quase que equivalente aos 7.138.103 ha controlados por apenas 419 latifúndios empresariais. As fazendas, num total de 12.327 unidades controlam 8,2 milhões de ha. Se colocarmos estes dados ao lado daqueles já apresentados poderemos verificar o quão concentrada e desigual é a distribuição de terras no Pará.

A ação do Estado cumpre papel importante para esta configuração. O processo de modernização conservadora desenvolvido no Brasil durante o regime militar apresentou para a Amazônia duas características fundamentais apontadas por Costa (2000a): a) delegou à grande empresa o papel determinante no processo de desenvolvimento agropecuário; e b) não definiu política específica para a produção camponesa na "fronteira".

Desta política pode-se destacar: a) trouxe à região os fortes graus de concentração dos setores urbanos da economia nacional, o que fica evidenciado em uma amostra de 211 projetos, em 1985, onde apenas 7,5% destes abocanharam 41,5% dos investimentos fiscais; b) Junto a esse processo de concentração reproduz-se desequilíbrios de mesma ordem encontrados em outras áreas, de forma que há uma parcela que se apropria dos incentivos e outra que é excluída; c) ao lado da concentração do capital processa-se a concentração fundiária; e d) a pecuária concentra o grosso dos projetos, 87,8% dos recursos aprovados até 1980 destinavam-se a este setor.

Em outra amostra, também reunida por Costa, com 106 projetos constata-se que as empresas gigantes (Bradesco S/A, por exemplo), representando apenas 19% destes, estabeleceram projetos onde o valor total equivalia a 47,2% do total geral de investimento da amostra (investimento e incentivos fiscais). Seguindo este grupo encontramos os grupos familiares forâneos (famílias Lunardelli, Do Val e outras - São Paulo e Minas Gerais,

---

[326] O desmatamento ocorria não apenas da forma mais conhecida, mas também por outros meios mais complicados ainda. Pinheiro (1998) afirma que constatou o uso do desfolhante "agente laranja", utilizado na Guerra do Vietnã, pela Eletronorte e suas empreiteiras para desmatar a área dos linhões de transmissão de energia. O desfolhando era aplicado a partir de aviões e contaminava todo o ecossistema e inclusive os moradores e agricultores da área.

[327] Unidade de produção camponesa: a família caracteriza-se como seu parâmetro decisivo "seja como definidora das necessidades reprodutivas que estabelecem a extensão e intensidade do uso da capacidade de trabalho que dispõe, seja como determinante no processo de apropriação de terras nas sagas de fronteira." Ela se apresenta, a um só tempo, como unidade de consumo e de produção. O grande latifúndio empresarial: estabelecimento rural onde o uso ou não da terra e dos recursos naturais decorrem de critérios empresariais e capitalistas. "Aqui encontram-se tanto quanto estabelecimentos que são frações do capital produtivo, com técnicas predatórias ou não, ou meras extensões de terras improdutivas". A fazenda é a estrutura em que o titular personifica uma "racionalidade mais próxima do capital mercantil', objetivando o lucro por meio de fórmulas de maximização que mantém o seu patrimônio, terra e gado, assim como uma espécie de "consumo de luxo". A manutenção de um elevado padrão de consumo para o fazendeiro e sua família sem dilapidação de seu patrimônio (fonte de segurança e poder político) é o objetivo fim desta estrutura. Correlacionando esta definição para os números do IBGE sobre o Pará em 1985, pode-se afirmar que os extratos de terra entre 0 e 200 ha "estão decisivamente influenciados pelas unidades camponesas ali presentes". Da mesma forma pode-se enquadrar as propriedades entre 200 e 5.000 ha como fazendas e as propriedades superiores a isso como latifúndios empresariais (COSTA, 2000b, p. 1 e 2).

principalmente) com 22,4% dos investimentos, alcançando 75% de incentivos para seus investimentos. Os grupos oligárquicos locais totalizaram 21,5% dos investimentos. Finalmente, um grupo de empresas de menor expressão (o que não deve ser entendido como pequenas) obteve 8,9% dos investimentos (COSTA, 2000b, p. 10).

Mas a década de 1980, no cenário nacional, presenciou a crise do modelo de desenvolvimento até então adotado, trazendo à tona as limitações da modernização conservadora da agricultura. Diante desta realidade, a Amazônia se defrontou com a crise do latifúndio empresarial e o fracasso da grande empresa agropecuária incentivada. Pesquisa do IPEA (1986) concluiu que, em média, a taxa de realização (relação entre o existente e a meta que fora projetada) foi de apenas 15,7% para as empresas com tempo de estarem tecnicamente maduras. Além disso, numa amostra de 105 projetos, também com tempo suficiente para amadurecimento, 87,7% apresentaram resultados absolutamente insuficientes (não obtiveram receitas operacionais alguma, 44,8%, ou apresentaram prejuízo, 42,9%). Vale ressaltar ainda que a capacidade de suporte projetada de 1,55 cabeças/ha foi rebaixada para uma média de 0,65 cabeça/ha.

As informações dos projetos incentivados pela Sudam, levantados por Loureiro (2004), dão conta de que até 1985 foram aprovados 1.418 projetos em toda a Amazônia, dos quais 61% foram para a agropecuária, sendo que destes 40% concentraram-se no Mato Grosso e 35% no Pará, ou seja, ¾ dos projetos aprovados restringiram-se a dois estados apenas. Do total de projetos aprovados (1.418) apenas 459, segundo as informações da própria Superintendência, poderiam ser considerados como estando em operação. Costa (2000a) levantou informações que dão conta que até 1985 a SUDAM aprovou US$ 3.928 milhões para 959 empresas, das quais 584 agropecuárias e 44 agro-industriais – sendo que as primeiras receberam US$ 632,3 milhões e as segundas US$ 215,4.

Existe correlação entre estes números de concentração dos incentivos com o aumento da violência? O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) fez um levantamento do número de assassinatos de trabalhadores rurais no Pará entre 1966 e 1986. Costa (2000a) cruzou estes dados com a distribuição espacial dos incentivos fiscais e chegou à conclusão que a aceleração da violência no campo amazônico guarda estreita relação com os grandes projetos agropecuários. Partindo dos assassinatos, “fazendo sua distribuição espacial e comparando-a à distribuição do valor dos projetos contidos em nossa amostra, verifica-se que o volume de recursos em jogo determina a intensidade da violência” (COSTA, 2000a, p. 60-61).

Para Costa (2000a) uma contrapartida aos números de concentração fundiária e baixa produtividade, na segunda metade dos anos 1980, pode ser encontrada no Programa de Produção de Alimentos (PPA) destinado à produção camponesa. Dos projetos aqui abrigados e com tempo para estarem tecnicamente maduros 57% apresentavam resultados positivos em 1988, segundo avaliação da SUDAM. Mesmo assim o programa, que por ser novo poderia avançar muito mais, foi extinto em 1989.

A estrutura da década de 1980 foi importante na configuração da década seguinte. Se nos detivermos sobre a estrutura agrária/agrícola do estado em 1995 verificaremos a importância da unidade camponesa, onde na estrutura relativa da força de trabalho 89,75% provém destas unidades (sendo que deste percentual 81,34% são membros não remunerados da família), seguidos 8,95% de fazendas e 1,30% dos latifúndios empresariais. Isto significa que os camponeses respondiam, neste ano, por 90% do total de pessoal ocupado na produção animal e vegetal do estado. As fazendas apresentavam 9% e os latifúndios empresariais 1% das ocupações. Em relação a 1985 os camponeses perderam 2% (apresentavam até então 92% das ocupações) e as fazendas aumentaram de 7% para 9% (IBGE, 1996).

Mas o fato de a década de 1980 ser importante para a configuração dos anos 1990 não significa que esta última seja uma simples reprodução da primeira. Em 1985 do total de terras

em utilização no setor agropecuário 67% eram ocupados pela pecuária e 32% pela agricultura. Dez anos após, 84% das terras eram utilizadas como pastagens e apenas 14,8% estavam com a agricultura (das quais 3% eram de lavouras permanentes). Em ambos os períodos a silvicultura apresentou o índice de 1%. Os dados em si demonstram o quanto a agropecuária avançou sobre a plantação. Este processo foi mais intenso entre fazendeiros e latifúndios empresariais que apresentam, em 1995, aproximadamente 93% de suas áreas em utilização, comprometidas com pastagens. Porém, mesmo os pequenos produtores não ficaram isentos do mesmo.

Usando classificação de Costa, os dados até aqui apresentados, para além da concentração fundiária, demonstram a importância da agricultura de base camponesa para o estado. No outro extremo, controlando uma parcela de terra quase que igual ao total de estabelecimentos camponeses, os latifúndios empresariais contribuem relativamente pouco. Do valor total da produção animal e vegetal em 1995, segundo os dados do IBGE (1996) e Costa (2000b) os camponeses contribuíram com 64,4%, seguidos de 27,1% das fazendas e 8,5% dos latifúndios empresariais. A agricultura foi fundamentalmente uma atividade camponesa, de onde se constatou que 86,2% do valor total deste subsetor decorreu destas unidades produtivas, seguidos de 11,5% das fazendas e 2,3% dos latifúndios empresariais. A grande propriedade se assentou majoritariamente sobre a pecuária de grande porte, do qual 46,9% do valor produzido foram feito por fazendas e 18,3% pelos latifúndios empresariais. Mesmo aqui os camponeses participaram com 34,8%.[328] A concentração da grande propriedade na pecuária pode ser vista também, e de forma intensa, no Sudeste do Pará, região que foi alvo prioritário das políticas do governo federal nos anos 1970 e 1980. Nela 75,72% da produção das fazendas se concentram nesta atividade. Para os latifúndios empresariais o número sobe para 84,24% (veja a 37 a seguir)

Tabela 37: Valor bruto da produção animal e vegetal do Sudeste Paraense, 1995

Setor	Camponeses	Fazendas	Lat. Empres.	Total
Agricultura	48,84%	15,12%	5,59%	27,09%
Lavoura permanentes	8,24%	2,59%	1,11%	4,69%
Lavouras temporárias	40,41%	12,54%	4,48%	22,40%
Pecuária	42,45%	75,72%	84,24%	63,75%
Silvicultura	0,40%	0,02%	0,00%	0,17%
Extração Vegetal	8,31%	9,14%	10,17%	8,99%
Total do valor da produção	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Média dos estabelecimentos (ha)	65	782	14.176	256
Proporção da área apropriada	22%	42%	36%	100,00%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 1995-1996, processado por Costa (2000a, p. 258).

Podemos verificar que o setor tomado como prioridade nos programas governamentais e na modernização amazônica, a grande propriedade, e particularmente o latifúndio empresarial, pouco participa da produção estadual, demonstrando os equívocos das opções tomadas pelos condutores do Estado brasileiro (sem tirar a parcela de responsabilidade dos governantes regionais) quanto às políticas públicas para a Amazônia.

[328] Do valor total do que produzem, de acordo com os dados do IBGE, os camponeses têm na agricultura 51,1% (34,5% de lavouras temporárias e 14,1% de lavouras permanentes), pecuária 27,9% e extrativismo vegetal 20,8%. As fazendas centram-se na produção animal, 69,1% (55% vindos da pecuária de grande porte), agricultura 16,2% e extração vegetal 14,6%. Os latifúndios empresariais têm na pecuária de grande porte 68,3% do valor do que produzem e apresentam a extração vegetal (11,9%) com importância maior que a agricultura (10,1%), seguidos da silvicultura (9,1%).

2.2. As Implicações das Mudanças na Economia Amazônica Sobre a Oligarquia Regional

2.2.1 A conformação da oligarquia regional e as disputas pelo governo estadual

Vimos no 2º capítulo que a economia da borracha, tal como ocorreu, sob o domínio do capital comercial foi importante para a não configuração de uma burguesia regional forte. Concluímos que com o declínio desta economia esta burguesia ficou mais enfraquecida ainda, progressivamente participando apenas marginalmente das decisões fundamentais do desenvolvimento regional e pouco influindo na política nacional. Igualmente a sua representação político-partidária também refletiu esta situação de modo que não se formaram organizações sólidas e duradouras. Os conflitos, em grande medida, não se apresentavam como representação de projetos claros de setores produtivos antagônicos (indústria ou comércio *versus* extrativismo, por exemplo), mas de extratos componentes de um mesmo setor e classe dominante. Muitos extrativistas e proprietários fundiários tinham também seus negócios comerciais. Os conflitos refletiam assim interesses conjunturais e fissuras dentro da oligarquia regional e, ainda, a tentativa de controlar a máquina governamental para atingir seus objetivos imediatos ou reverter interesses contrariados. Isso já se mostrava na fase de expansão da produção gomífera e se intensificou quando esta entrou em crise. Por conta destes elementos, fato permanente foi a instabilidade dos governos e das alianças, assim como a permanência de crises no bloco que sustentava o governo do momento. Vejamos mais detalhadamente este processo.

O marechal Deodoro, após a proclamação da República, nomeou Justo Chermont como novo presidente provincial do Pará. Este foi substituído em janeiro de 1891 por Gentil Bittencourt (com posse em 05 de fevereiro), mas em 25 de março chegou a Belém o novo governador nomeado, o capitão-tenente Duarte Huert de Barcelar Guedes. Assim, segundo Rocque (2001),[329] a República mantinha a mesma prática monárquica de nomear pessoas estranhas para governar o Pará, atitude que gerava descontentamentos. Após a aprovação da constituição o Congresso paraense elegeu Lauro Sodré governador e Gentil Bittencourt seu vice. Este governo durou 06 anos.

Em 1897 Antônio Lemos foi eleito intendente (prefeito) de Belém pelo Partido Republicano Paraense, reelegendo-se em 1900. Acumulou grande força política, mas não podia concorrer ao governo estadual já que não nascera no Pará.[330] Foi adversário político de Lauro Sodré. Seu candidato ao governo do Pará, Augusto Montenegro, derrotou em dezembro de 1900 Justo Chermont do Partido Republicano Federal, apoiado por Sodré. Montenegro foi reeleito (concorrendo sozinho) em 1905 e enfrentou duas crises devido à queda conjuntural dos preços da borracha, levando-o a fazer forte corte de despesas. Apesar disso, o governador elegeu seu sucessor, João Coelho, empossado em 1909, que entrou em progressivo conflito com Lemos, levando-o a renunciar à intendência.

No pleito eleitoral seguinte lauristas e coelhistas uniram-se contra a fração lemista (agora no recém-fundado Partido Republicano Conservador). As eleições acabaram em duas apurações paralelas, resultando numa situação em que haviam sido eleitos dois intendentes, dois senadores (para uma vaga) e duas câmaras. O Presidente da República Hermes da

---

[329] As informações sobre as disputas político-eleitorais da oligarquia regional paraense em torno da máquina governamental estão subsidiadas principalmente neste e em outro trabalho de Rocque (2001 e 1996). Fica subentendido que os números e informações não referenciadas estão sustentados neste autor. Quando usarmos informações de outros autores deixaremos claro via citação de referência bibliográfica. As conclusões são nossas.

[330] No Congresso Estatuinte paraense (a constituição federal de 1891 já havia sido elaborada) foi aprovado um artigo que determinava que apenas paraense nato poderia assumir o governo do estado.

Fonseca e o poderoso senador Pinheiro Machado ameaçaram intervir no estado paraense, mas deram a Lauro Sodré a tarefa de resolver a crise, o que não aconteceu. Um motim em 1912 derrubou o lemismo e incendiou a sede do jornal A Província do Pará (lemista).[331]

Segundo Santos (1980), diante do motim o aparelho repressivo do governador João Coelho atuou muito lentamente de modo que os revoltosos agiram com o tempo e força que necessitavam. Anteriormente, em outubro de 1910, já diante de queda acentuada dos preços, militares haviam bombardeado o Palácio de Governo do Amazonas em apoio ao vice-governador Antônio Gonçalves de Sá Peixoto. A alegação foi que o Congresso de representantes do Amazonas havia cassado o governador Antônio Ribeiro Bittencourt. Este foi obrigado a renunciar, mas voltou ao cargo com o apoio do presidente Nilo Peçanha.

Apesar destes fatos Santos acredita que a relação entre distúrbios políticos e crise da borracha era ocasional. Diferente dele, acreditamos haver elementos para se concluir que esta relação não se limitava a simples coincidência. Os preços estavam em queda livre o que produzia forte implicação negativa sobre a receita do estado, mas as suas despesas não conseguiam ser reduzidas na mesma proporção da queda da arrecadação, aprofundando um endividamento que já vinha de antes. Isso levava o governo a empreender sucessivos cortes em seus gastos. Estes cortes certamente feriam alguns interesses, alimentando os conflitos já presentes e produzindo uma redefinição nas alianças, particularmente quanto ao controle da máquina do governo. Se somarmos a isso a inquietação social presente nos setores de menor renda que, diante da crise da borracha perdiam o emprego e o pouco que ainda lhes restava, veremos a tensão presente na sociedade amazônica. Isso é constatado até mesmo pelo próprio Santos: "como se vê, não era difícil movimentar uma parte da massa de trabalhadores expulsos do mercado pela queda da borracha, de funcionários descontentes e de eleitores sectários incessantemente trabalhados por editoriais que pediam sangue" (SANTOS, 1980, p. 245). Assim, fato permanente foi a instabilidade dos governos e das alianças e as crises no bloco que sustentava o governo do momento.

Diante da crise política o governo de Hermes da Fonseca vetou o nome de Sodré ao governo paraense e apresentou Enéas Martins que concorreu sozinho junto com seus candidatos aos cargos proporcionais. Os lemistas não tiveram suas candidaturas aceitas. Tomando posse em fevereiro de 1913, diante da grave crise financeira, Enéas tentou fazer um governo de conciliação, o que não agradou os anti-lemistas. Os lauristas e o jornal Folha do Norte em particular abriram campanha pública contra o governo de Enéas Martins. Este iniciara campanha por sua reeleição no pleito de 1916, mas perdeu o apoio federal depois do assassinato de Pinheiro Machado, recebendo o veto do Presidente Wenceslau Braz. O governador, então, retirou seu nome e lançou Silva Rosado, vitorioso contra Lauro Sodré, mas em 27 de dezembro foi organizado um levante na brigada militar que, a partir de vários outros fatos correlatos, levou o Congresso paraense a aprovar o nome de Lauro Sodré ao governo, dirigindo o estado de 1916 a 1921.

Os fatos nos levam a crer que a crise da economia regional impulsionava os conflitos, mas isso não é suficiente para estabelecermos uma correlação única e linear. Tampouco as informações presentes nos são suficientes para delimitarmos o grau em que esta correlação ocorria. Por outro lado, é de se supor que uma parte do prestígio da oligarquia da borracha, não facilmente mensurável, tenha sido deslocada para grandes comerciantes da castanha, madeira e pecuaristas (do Marajó), o que deve ter produzido outros conflitos. Veja o caso de Marabá que presencia a ascensão de uma oligarquia sustentada na produção da castanha.[332] A

[331] Para outras informações deste período veja Rocque (1996).

[332] Estudando o caso de Marabá, Emmi assim caracterizou: "com o sucesso da castanha no mercado exterior e a queda do preço da borracha, o capital mercantil liberado e tornado ocioso se volta para a castanha, passando a reproduzir na extração desta as formas de organização e de exploração similares à da extração da borracha" (EMMI, 1999, p. 69-70).

título de constatação: os pecuaristas pressionaram o governador Enéas Martins para que ele encapasse o Matadouro do Maguari, até então nas mãos de uma sociedade francesa. Mesmo feito isso, mantiveram-se outras divergências, levando os pecuaristas a reduzir à metade o abate do gado que abastecia Belém. Lauro Sodré, quando governador, apoiou os pecuaristas conseguindo elevar consideravelmente a oferta do gado bovino abatido na capital.[333]

Afora isso, como já afirmamos em outro capitulo, os governos paraense e amazonense haviam assumido a responsabilidade por um conjunto de obras infraestruturais exigido pelo fluxo de renda da borracha, pela urbanização das duas cidades principais e pela classe dominante. Isso gerava grande peso sobre o orçamento estadual, ainda mais quando uma parcela mais que considerável da renda migrava para fora da região. Grande volume da arrecadação pública que, como visto em Santos (1980), produzia um significativo saldo positivo nas contas federais com a Amazônia – a União arrecadava bem mais do que os gastos que aqui ela realizava.

A administração de Sodré enfrentou séria crise. A decadência gomífera iniciara no governo Montenegro, explodira no de João Coelho e aprofundara-se ainda mais no período de Enéas Martins. Sodré assumiu num momento de continuidade prolongada da crise, onde as perspectivas não eram em nada animadoras, pois a borracha, que agora pouco exportava e menos ainda valia, permanecia sendo a base da economia regional. Além disso, os empréstimos contraídos no auge da borracha estavam vencendo. Não havendo dinheiro para saldá-los, o governo os renovava fazendo com que os juros tomassem o orçamento estadual. Deste modo, uma dívida flutuante superior a 17 mil contos de réis, frente a uma baixa arrecadação, limitava as ações do governo.[334]

No processo sucessório, o jornal A Folha do Norte (de Cipriano Santos) impôs a Sodré o nome de Emiliano de Souza Castro como candidato do Partido Conservador. Castro venceu o pleito e tomou posse em fevereiro de 1921. A crise econômica também marcou seu governo, elevadas dívidas acumuladas e reduzidíssima arrecadação produziram uma situação em que, segundo Rocque (1996), o orçamento estadual mínimo deveria ser de 13 mil contos de réis, mas a receita não alcançava 6 mil contos. Este governador demitiu ainda mais servidores públicos, fato que já ocorrera nos governos Enéas Martins e Lauro Sodré. A intendência de Belém, sob a administração de Cipriano Santos, também foi pouco produtiva.

A revolução de 1930 no Brasil teve como reflexo no Pará a queda do governador Eurico Vale. Militarmente este movimento foi liderado por Magalhães Barata, que já comandara uma revolta em 1924 a partir de Manaus (alcançando o Oeste do Pará). Barata tornou-se interventor federal no estado nomeado por Getúlio Vargas. Governou de 1930 a 1934. Até aqui, mais de 44 anos após a proclamação da República, apenas em quatro momentos, como lembra Rocque (1996), houve verdadeiramente disputa ao governo paraense, com mais de um candidato.

As candidaturas eram definidas a partir de acordos da elite regional, avalizadas pelo setor dominante no governo federal do momento. Os "coronéis"[335] interioranos encarregavam-se de garantir o voto do interior. Além disso, quem tinha maioria no congresso estadual poderia reverter um resultado adverso na eleição junto à população, pois este congresso se transformava em junta apuradora, podendo impugnar uma série de votos que achasse conveniente.

---

[333] Para este caso específico veja Rocque (1996).

[334] Evidentemente quando colocamos nestes termos não estamos questionando, a muito questionável, prioridade nos gastos públicos. Em todos os governos desta crise, a prioridade foi dada aos banqueiros externos, mas também a grandes empresários. O funcionalismo público permaneceu com anos de atraso em seus vencimentos e a periferia continuou na miséria.

[335] Vale aceitar a observação de Emmi (1999) ao chamar atenção para não se incorrer numa transposição mecânica do "coronel" do Nordeste para a realidade amazônica. São regiões e fenômenos que guardam suas especificidades.

Barata fez um governo populista. Rocque (2001) afirma que ele promovia audiências públicas para receber a população, viajava constantemente pelo interior do estado (o que não era hábito dos governadores anteriores) e nomeava pessoalmente os interventores municipais. Isso tudo num período em que não havia liberdade de imprensa, não tendo, portanto, oposição aberta nos meios de comunicação de massa. Assim, redefiniam-se as relações com a oligarquia regional. Para Petit (2003), Barata não somente afastou a oligarquia local do controle do governo como consolidou seu poder político no Pará por meio do apoio de amplos setores populares com medidas de impacto e novas formas de ação política. Não acreditamos que se trate de um afastamento completo da oligarquia regional. Mesmo não sendo originalmente um grande proprietário fundiário ou comerciante (já que até o início dos anos 1930 era tenente do exército) conseguiu afastar seus desafetos e aproximar os setores oligárquicos que lhe interessavam. Veja o caso da castanha no Sul do Pará.

Nos anos 1920 Marabá[336] foi dominada politicamente por Deodoro de Mendonça, Secretário Geral do Estado do governador Lauro Sodré (1917-1921).[337] Segundo Emmi (1999) como Sodré não saía de Belém as viagens ao interior e as negociações eram feitas por outros membros do governo. Foi se aproveitando do cargo no governo que Mendonça estendeu seu domínio sobre Marabá, apropriando-se de terras e castanhais (direta ou indiretamente – colocando no nome de familiares) e estabelecendo relações com outros membros da oligarquia local (distribuindo cargos e favores para tal).

Quando Barata assume o governo estadual Deodoro de Mendonça não apenas perde o cargo de secretário como é tornado inelegível. Em Marabá surgem concorrentes aos negócios da castanha, dos quais a mais importante foi a firma A. Borges e Cia., atuando, inclusive, como intermediária na concessão de castanhais entre correligionários e o próprio interventor estadual.

Nas eleições constituintes de 1933, convocadas por Getúlio Vargas, Barata e Abel Chermont, que haviam fundado o Partido Liberal (filiando todos os intendentes municipais), elegeram todos os deputados constituintes que cabiam ao Pará. Nas eleições de 1934 o Partido Liberal elegeu sete dos nove deputados federais e 21 dos 30 deputados estaduais constituintes. Entretanto, às vésperas de instalação da Constituinte estadual a ala liderada por Abel Chermont passou para a oposição, lançando Mário Chermont ao governo.[338] O Congresso dividiu-se um dois, cada um tentando impor o nome de seu candidato a governador. Após intervenção de Vargas o governador eleito consensualmente no Congresso foi José Malcher. Barata havia sido derrotado, mas logo depois seu Partido Liberal fechou acordo com o governo Malcher, colocando os anti-baratistas a segundo plano. Malcher governou, (também como interventor durante o Estado novo) de 1935 a 1943.

O novo governador-interventor, segundo Petit (2003), revogou todas as leis que Barata aprovara e que prejudicavam os interesses da oligarquia castanheira, cuja produção era o principal produto de exportação paraense. A subida de Malcher ao governo estadual, segundo Emmi (1999), fez com que Deodoro tivesse novamente acesso aos favores do Estado e ao controle local, mas agora contava com concorrentes no comércio da castanha e tinha adversário político local, o "coronel" Anastácio Queiroz,[339] seu principal aliado até então. Nos

---

[336] Emmi (1999) data o nascimento de Marabá a partir da fundação da colônia agrícola do Itacayuna decorrente da expedição semi-oficial de Carlos Gomes Leitão. Em 1923, quando tinha em torno de duas mil pessoas, ela foi elevada à categoria de cidade.

[337] Para Petit (2003) ele foi secretário geral nos governos Dionísio Bentes Carvalho (1925-1929) e José Malcher (1935-1943). Apesar das diferenças nas informações o que fica é a influência de Mendonça em diversos governos estaduais.

[338] Segundo Rocque (2001) o rompimento foi por temor à concentração de poder em Barata, mas há a suspeita de os dissidentes foram corrompidos para tal atitude.

[339] Petit (2003) afirma que Queiroz havia sido mantido no cargo de intendente municipal de Marabá em 1930 por vontade do próprio Barata, contribuindo para a ruptura entre os dois. João Anastácio de Queiroz filiou-se ao

anos 1940 a Segunda Guerra restringiu muito as importações de castanha pelos Estados Unidos, trazendo dificuldades para a economia da cidade e levando algumas firmas a se retirarem da mesma. A retomada da economia da castanha nos anos 1950 veio acompanhada da ascensão de um novo tronco familiar, os Mutrans, que paulatinamente foi acumulando poder político (apoiado na castanha) através de acordos, apropriações e articulações feitas localmente e ao nível de Belém. No governo de Zacharias de Assumpção (1950 a 1954) o grupo Mutran foi o maior beneficiado pelos aforamentos perpétuos. Quando a ditadura militar se instalou este grupo não apenas se perfilou do lado de quem estava controlando o poder como fez parte da Arena, elegendo deputados, e entrou na sua disputa interna apoiando os jarbistas.

O governo Malcher não quebrou, e nem se propôs a isso, a popularidade de Barata, que voltou a assumir o governo, como interventor, em 1943. Com a queda da ditadura Vargas e a redemocratização Barata se filiou ao PSD, transformando este partido em uma máquina eleitoral estruturada em todos os municípios paraenses, já que os prefeitos haviam sido nomeados por ele próprio.

Em 1945 elegeu-se senador federal e em 1946 seu candidato ao governo estadual, Moura Carvalho, ganhou as eleições, mas em 1950 a oposição uniu-se em torno de Alexandre Zacharias de Assumpção e, depois de violenta campanha eleitoral, derrotou Barata. Apesar disso, Emmi (1999) afirma que o PSD elegeu 43 dos 57 prefeitos do estado e 18 dos 37 deputados estaduais.

2.2.2. A oligarquia regional e os governos militares

Em 1954 Barata elegeu-se senador federal e em 1955 derrotou o candidato da coligação governamental, Epílogo de Campos (UDN), pela terceira vez chegando ao governo do estado, sendo a primeira através do voto direto. Governou apenas três anos, pois em 1959 faleceu vítima de leucemia, mas antes conseguiu eleger, via Assembléia Legislativa, o deputado Moura Carvalho (já governador anteriormente) para substituí-lo no governo. Em 1960 Carvalho e os demais baratistas elegeram Aurélio do Carmo governador. A força eleitoral do PSD não se limitava ao carisma de Barata, "mas também às relações clientelísticas com comerciantes e grandes proprietários de terra que asseguravam ao partido o controle de boa parte das prefeituras paraenses" (PETIT, 2003, p. 131).

O golpe militar de 1964 fechou o ciclo baratista. No dia do golpe militar, 1º de abril de 1964, o governador em exercício Newton Bulamarqui de Miranda, vice de Aurélio do Carmo que estava em viagem ao Rio de Janeiro, e os comandantes militares do estado lançaram nota de apoio aos golpistas. Ao retornarem à Belém, Aurélio do Carmo e Moura Carvalho também manifestaram apoio.[340] Mesmo assim foram cassados e tiveram suspensos seus direitos políticos em 10 de junho de 1964. Com estes atos buscava-se quebrar a máquina eleitoral do PSD paraense.

Jarbas Passarinho foi eleito governador indiretamente pela Assembléia Legislativa e o major Alacid Nunes, indicado por Passarinho, tornou-se prefeito de Belém. Em ambos os casos o PSD foi levado a votar nos mesmos. Nas eleições do ano seguinte os candidatos militares foram vitoriosos. Alacid Nunes chegou ao governo estadual e Stélio Maroja à

---

partido de Barata, o Partido Liberal. Quando Barata retornou ao governo estadual em 1943 afastou novamente Mendonça do governo.

[340] Petit (2003) afirma que o vice-governador havia relutado em dar apoio ao golpe e que, na noite de 1º de abril, o governador Aurélio do Carmo enviara telegrama à Belém manifestando apoio ao golpe. Em 4 de abril o presidente do PSD paraense e prefeito de Belém, Moura Carvalho, divulgou uma nota à imprensa onde afirmava "desde os primeiros instantes da crise coloquei-me ao lado daqueles que desejavam devolver a tranqüilidade e a paz ao nosso povo, dentro dos postulados constitucionais que fixaram como a base da organização das Forças Armadas, o princípio das disciplinas e da hierarquia" (CARVALHO apud PETI, 2003, p. 136).

prefeitura da capital. Vale registro o fato de que o PSD baratista lançara como candidato a governador, o nome do senador marechal Zacharias de Assumpção, conhecido adversário de Barata.

Em 1971 Jarbas Passarinho, então ministro da educação no governo Médici, lançou o engenheiro Fernando Guilhon ao governo estadual. Este foi eleito indiretamente sob a sigla da Arena, tomando posse em março de 1972. Em 1975 Aloysio Chaves assumiu o governo do estado e em março de 1979 Alacid Nunes retorna novamente à administração estadual. Como se vê no caso paraense os setores ligados à ditadura se revezaram no governo estadual até o início dos anos 1980. Mas isso não deve ser entendido como ausência de conflitos. Nos anos 1970, de acordo com Emmi (1999) e Petit (2003), formaram-se duas facções dentro do partido da ditadura no Pará, a Arena, uma dirigida por Passarinho e outra por Alacid, que ganhou a indicação para o governo do estado em 1978 contra as intenções de Passarinho. Ele foi indicado governador por Ernesto Geisel a pedido do Marechal Cordeiro de Farias. Essa disputa foi levada para dentro do novo partido do regime militar, o PDS, e acabou com o rompimento formal de Alacid e mais 13 deputados que foram, primeiro, para o PTB e, depois, para o PMDB.

Durante estes governos a oligarquia regional não se viu atacada em suas propriedades, as políticas federais e estaduais, acabaram mantendo (com contradições é verdade) a presença das mesmas em detrimento de pequenos produtores, mas com um elemento novo: a incorporação de novos atores a esta elite. Aproveitando-se dos incentivos fiscais, da facilidade de acesso a terra e outros atrativos do Estado, empresários e latifundiários de outras regiões passam a se localizar na Amazônia dividindo espaço com antigos proprietários e se enfrentando com ribeirinhos, caboclos e pequenos produtores.

Os incentivos fiscais para projetos agropecuários nos anos 1960 e 1970 concentraram-se nas regiões de Paragominas e do Araguaia (Sul do Pará). Em 1965 o governador interventor Jarbas Passarinho emancipou politicamente Paragominas e colocou um fazendeiro da ilha do Marajó para dirigir a agora cidade, no que foi substituído neste posto depois por outros marajoaras. Para Fernandes (1999) isso é uma demonstração da necessidade dos grupos dirigentes locais participarem do processo de privatização das terras desta área e dos benefícios creditícios decorrentes, já que até então os grupos regionais tradicionais ligados à terra, apesar de participarem do poder, não estavam incluídos no projeto político-econômico. Os incentivos para a agropecuária destinavam-se para os que vinham de fora. Evidentemente a burguesia agrária regional se movimentava para participar da partilha dos mesmos. Mudança significativa neste sentido só vai ser sentida nos anos 1980. Pelos dados da Sudam (1991) até 1987 pelo menos a região do Marajó, tradicional produtora de gado, teve 24 projetos aprovados pela Superintendência. Destes apenas um foi antes de 1980. Assim, a partir dos anos 1980 os incentivos para a agropecuária alcançam outras regiões paraenses. Isso coincidiu com a ascensão do PMDB ao governo estadual. Esta desconcentração espacial dos incentivos fiscais para a agropecuária também coincidiu com a decadência dos mesmos e o enfraquecimento da Sudam.

Na verdade já havia ficado claro que ao mesmo tempo em que tinham interesses comuns (a defesa da propriedade contra o posseiro, por exemplo) os latifundiários "paraenses" tinham diferenças com os novos latifundiários que aqui chegavam. A questão envolvia, entre outros, a apropriação dos incentivos federais. Isso ficou demonstrado nas suas formas de associação. Os "pioneiros" paraenses já se organizavam em associações rurais patronais, mas com as mudanças impostas pela ditadura no decorrer dos anos 1960, a sua federação de associações passa a se chamar Federação da Agricultura do Pará – FAEPA, reunindo os sindicatos de grandes produtores rurais. Esta federação representava os antigos proprietários locais e, segundo Fernandes (1999), se restringia às microrregiões do Salgado, Bragantina e Marabá.

Já os “novos” proprietários fundaram em 1968 no Sul do Pará a Associação de Empresários Agropecuários da Amazônia (AEA), cuja sede ficava em São Paulo, local onde residiam os negócios prioritários e os proprietários filiados à nova entidade. “Foi no sentido de eficientizar em seu favor o acesso aos benefícios disponíveis para o 'desenvolvimento regional' que os 'novos' donos de terras fundaram [a AEA]” (FERNANDES, 1999, p. 92).

As eleições diretas para governadores retornaram em 1982, ocasião em que Alacid Nunes, que havia rompido com Passarinho, apoiara o candidato vitorioso, Jáder Barbalho do PMDB. Com a vitória do PMDB há uma nova reorganização da oligarquia regional passando este partido a abrigar parcela considerável da mesma em suas fileiras e tornando-se o próprio núcleo dirigente do partido parte importante desta oligarquia.[341]

Oligarquia e propriedade de terras sempre mantiveram relações umbilicais, a tal ponto que mudanças na segunda implicam redefinições na primeira. O processo de corrida às terras amazônicas foi impulsionado no período da ditadura militar, mas não se iniciou aí. Em meio à Segunda Guerra, aos acordos do governo brasileiro com os aliados e seguindo sua “marcha para o Oeste” a ditadura varguista criou a Fundação Brasil Central (FBC) através do decreto-lei nº 5.878 de 4.10.1943 para interiorizar a região Central do país. Desbravar e colonizar principalmente as áreas entre os rios Araguaia e Xingu e o Brasil Central e Ocidental eram objetivos da nova instituição.[342] Para Fernandes (1999) ela representou a primeira tentativa de interligar o Norte ao Sul do país. Ao Estado caberia a função de planejar e executar o processo de ocupação econômica na área de abrangência da Fundação, que incluía a Amazônia.

Terras dos estados de Goiás, Mato Grosso, Pará e Amazonas passaram para o domínio da União e foram entregues à FBC para que ela as distribuísse e assim foi feito. Loureiro (2004) afirma que em 1945 o então interventor federal no Pará, Magalhães Barata, transferiu 50 milhões de ha de terras paraenses para a Fundação. A questão é que, de acordo com Fernandes (1999), elas nunca foram ocupadas efetivamente, se constituindo somente como propriedade jurídica. Em 1961 o governo paraense cancelou a doação que havia feito preliminarmente à Fundação, mas os até então proprietários continuavam a reivindicá-las como suas e em alguns casos as vendiam, gerando uma sobreposição de direitos.

Já vimos no segundo capítulo que com o anúncio da construção da rodovia Belém-Brasília houve uma corrida pelas terras amazônicas e uma grande transferência de terras públicas para a propriedade privada. Pelos dados de Santos (LOUREIRO, 2004) entre 1959 e 1963 foram concedidos 5.646.375 ha de terras devolutas do estado do Pará, no ano seguinte mais 834.668 ha. A procura pelos empresários do Centro-Sul por terras que ficariam às margens da nova rodovia levou a oligarquia regional requerer a propriedade dos castanhais do Sul do estado, no que foi atendida. De 1956 a 1965, ainda de acordo com Loureiro, 250 castanhais entre 3.600 ha e 4.356 ha foram concedidos no Pará.[343] Pelos dados de Emmi

---

[341] Como se tinha presenciado deste o século anterior, a recomposição em torno da máquina estatal sempre foi muito dinâmica e instável. Barbalho rompeu com Nunes e apoiou seu sucessor Hélio Gueiros (que havia chegado ao Senado federal em disputa contra Passarinho em 1982). Em seguida Gueiros rompeu com Jader que, nas eleições seguintes, retornou ao governo do estado. Em 2002 Gueiros apoiou o candidato vencedor, Almir Gabriel (do PSDB, ex-prefeito nomeado por Jader no seu primeiro governo), quando Jader lançou Passarinho à administração estadual. Almir Gabriel reelegeu-se nas eleições seguintes, quando Gueiros e Jader estiveram juntos. Finalmente, em 2002, quando nacionalmente Lula derrotava o candidato José Serra, no estado Simão Jatene (PSDB) venceu as eleições ao governo estadual. Jatene apoiou Almir na disputa de 2006, mas a vencedora foi a candidata petista Ana Júlia Carepa, apoiada no segundo turno pelo PMDB da família Barbalho.

[342] A delimitação da área de abrangência da FBC, segundo Fernandes (1999), foi definida pela Expedição Roncador-Xingu que partiu de São Paulo e passou pela Serra do Roncador, Rio das Mortes, porção paraense do Vale do Araguaia e foi até Manaus.

[343] Não podemos afirmar com isso que a apropriação privada de terras só ocorre a partir daí. Emmi (1999) sustenta que desde o período em que os lauristas estiveram no governo até o período do Magalhães Barata já

(1999) entre 1955 e 1966 foram concedidos 252 aforamentos no estado, sendo que 168 (66,66%), ou 613.721 ha, foram em Marabá. Os proprietários passaram, simultaneamente, a "gozar de grande poder político e a exercerem um controle social rígido sobre os trabalhadores da castanha, em decorrência da apropriação privada da terra e de sua cobertura florestal" (LOUREIRO, 2004, p. 50). Contudo, não foi somente a oligarquia local que se beneficiou do poder político decorrente da propriedade da terra, o que fica demonstrado na generalização da emissão de títulos de propriedade por parte do estado paraense. Fernandes (1999) cita que no curto intervalo (entre 1959 e 1963) este estado emitiu 1.575 títulos, quase que o dobro do que fora emitido em 34 anos (1924-1958) que foi de 840 títulos. Somente na região do Araguaia, em apenas 3 anos (1961-1964) foram emitidos 759 títulos que significaram 3.306.204 ha.

Para Fernandes (1999) os novos grupos que se caminharam para o Pará eram descendentes de famílias tradicionais paulistas, plantadoras de café, e que nos anos 1940 e 1950 já haviam adquirido terras no Paraná, Norte de Minas e sul de Goiás. Concentraram-se inicialmente na região dos rios Gurupi e Capim (Paragominas) e no Vale do Araguaia (Conceição do Araguaia). A título de exemplo: o fazendeiro paulista Lanari do Val se apropriou imediatamente de 768 mil ha (160 mil alqueires), vendendo metade logo em seguida. Outra grande família a se instalar na região foi a Lunardelli. A família Malzoni em associação com outras pessoas, chegou à região em 1961 ocupando também 160 mil alqueires e também vendendo parte logo em seguida. O restante deu origem a três fazendas (constituídas como empresas S/A) que individualmente se beneficiaram dos incentivos fiscais no período de 1966 a 1971. Posteriormente, elas foram fundidas originando uma nova empresa que recebeu incentivo do governo. Anos depois recorreu a uma atualização financeira do projeto recebendo mais financiamento. Assim, podia-se receber três ou até mais financiamentos para o mesmo empreendimento.

Para se apropriar de terras amazônicas não era preciso residir na região, nem mesmo explorá-las produtivamente. Em 1961 os donos da Fazenda Santa Fé vieram conhecer suas terras e trouxeram novos visitantes. "Pousamos em terras paraenses [...]. Pelas 4 horas, chegou o quarto avião, um Asteca do Empreendedor Bené (Benedito Sampaio de Barros], e nele, o Sr. Ruy Mesquita, do [jornal] 'Estado de S. Paulo', e o fazendeiro Sérgio Cardoso de Almeida. [...] Enfim, a que veio este grupo ao sul do Pará? Olhar as terras. É que muitos já são proprietários de largas faixas destas matas, quase terras virgens, distantes muitas léguas das povoações mais próximas" (HERMES apud FERNANDES, 1999, p. 45-46).

Mas, diferentemente do que pode parecer à primeira vista, é de se supor que a privatização das terras amazônicas contava com apoio dos governos locais. O governador paraense anterior ao golpe militar, o baratista do PSD Aurélio do Carmo, visitou algumas regiões do país convidando empresários a organizar fazendas cujas terras seriam entregues gratuitamente pelo governo do estado. Assim, diferentemente das teses regionalistas, é possível afirmar que o governo estadual tinha relativo controle sobre a privatização de terras públicas e "tinha um acordo tácito com os 'desbravadores' que estavam ocupando as terras do seu Estado" (FERNANDES, 1999, p. 49).

Como se pode ver o processo de privatização das terras amazônicas já está presente desde os anos 1950, mas foi com a ditadura militar e a extensão dos incentivos fiscais que isso se aprofunda. Também já procuramos demonstrar na seção anterior, a partir de Martins (1984), que a federalização das terras amazônicas foi uma condição para se sobrepor o poder federal sobre o oligárquico regional retirando deste último seu principal meio de poder: a

---

havia estímulo para isso, de tal modo que nas primeiras décadas do século XX, pelos dados da autora coletados junto ao Iterpa, aproximadamente 10 castanhais, com 48.795 ha ao todo, haviam se tornado legalmente propriedade privada. Para isso contaram com as leis nº 1747 de 1918 e nº 1947 de 1920.

terra. Na realidade acreditamos que o mais exato não é que se tomou a terra deste setor, mas se incorporaram novos personagens a dividir a propriedade fundiária. Paulatinamente os incentivos vão sendo associados ao tamanho da propriedade, quanto maior o tamanho das terras, maior o montante de incentivos, o que faz com que estes, segundo Fernandes (1999), se tornem motor da privatização de terras. Esta concentração de terras e incentivos foi mais intensa na área do Araguaia-Tocantins. A ampla maioria dos projetos aprovados no Pará se concentrou na região do Araguaia. A aparente fertilidade do solo, as estradas, as riquezas florestais e minerais atraíam aqueles que queriam formar grandes propriedades e empresas agropecuárias. Os próprios incentivos também atuavam neste sentido na medida em que a aprovação de um projeto pela Sudam valorizava as terras ao seu redor e atraía outros interessados.

Com isso há mudanças significativas não apenas na propriedade formal, mas, segundo Ianni (1986), em todas as relações e atividades sociais em Conceição do Araguaia. Até então poder-se-ia levar semanas para se deslocar até Belém. Agora, o caminhão, o automóvel e o avião substituem os barcos e rios na movimentação de gente, mercadorias e informações. A economia, a sociedade e o modo de vida sustentados no caboclo, na roça e no extrativismo são profundamente alterados.

Também há mudanças nas relações de poder. Novos proprietários se fazem presentes. Em muitos casos, como eles não residem na região, seus representantes diretos, os gerentes das fazendas passam a controlar parcela do poder dominante local, chegando, inclusive, em alguns momentos, a dirigir algumas prefeituras. Por outro lado, isso leva a um enfraquecimento relativo da oligarquia local (as famílias tradicionais). No caso de Marabá, relatado por Emmi (1999), foi na década de 1970 que a terra deixou de ser monopólio dos comerciantes da castanha e passou a ser compartilhada com outros concorrentes: empresas mercantis estatais (Cia Vale do Rio Doce, por exemplo); privadas (como o caso do Banco Bamerindus); Transamazônica, onde houve grande apropriação de terras pelo Estado não apenas para construir a rodovia, como para colocá-la a disposição da colonização conduzida pelo Incra; Getat; garimpeiros, fiscalizados pelo SNI - foi o caso de Serra Pelada.

De um domínio local absoluto a burguesia local tradicional tem que aceitar a entrada e convivência com o capital financeiro estatal e privado. “Se até os anos 60, a oligarquia da castanha pôde exercer o seu poder econômico e político de maneira absoluta, nas décadas de 70 e 80 vão aparecendo sintomas de sua decadência como grupo dominante. Daqui em diante esse grupo não é mais o único a mandar e vai ter que se acostumar a contar com outros parceiros e até ceder diante deles” (EMMI, 1999, 17).

Assim, nos anos 1980, principalmente, se consolida uma situação em que Marabá não mais é a terra da oligarquia da castanha, de camponeses e de índios, passando a ser, também, de bancos, pecuaristas, grileiros, colonização, mineradoras e militares. Isso quer dizer que os novos grandes proprietários negam de conjunto a antiga oligarquia? Não. A sua estratégia de sustentação os leva a estabelecer relações e alianças locais, “em sua feição local se associa a políticos da região no afã de se popularizar, usando expedientes de paternalismo, no que lembram os velhos coronéis” (EMMI, 1999, p. 18).

Como vimos em Fernandes (1999) e em Ianni (1986) a incorporação de novos atores competindo com a burguesia oligárquica tradicional apresenta-se primeiramente na região de Conceição do Araguaia. Para Emmi (1999) a inflexão significativa, perda de liderança da oligarquia de Marabá ocorre em meados dos anos 1970 e se consolida nos anos 1980. Não é que ela tivesse perdido terras (já que foi muito bem indenizada pelo pouco de terra que teve de ceder), mas, pela primeira vez, ficou fora das decisões sobre a região. Ela perdeu o monopólio da terra ao mesmo tempo em que presenciou uma transformação do significado da propriedade fundiária.

> A terra torna-se mercadoria da mesma forma como qualquer outra. De base e expressão maior do poder, numa economia extrativista não-especificamente capitalista, ela passa a ter uma expressão, em certo sentido secundário, numa economia fundamentada no capital industrial-financeiro. Isto ficou patente com os novos latifúndios apropriados pelos grandes bancos como o Bamerindus[344] em Marabá (54.597 ha) ou o Bradesco em Conceição do Araguaia (61.036 ha) ou ainda pelas indústrias multinacionais como a Volkswagen (139.392 ha) em Santana do Araguaia (EMMI, 1999, p. 110).

Essa quebra do monopólio fundiário das oligarquias locais se confirma nos dados do Incra e Iterpa apresentados por Emmi: "de 44% da área total declarada em 1972, as grandes antigas famílias caem para 33% em 1976 e apenas 14 em 1981. Processa-se uma diluição de seu domínio num universo substancialmente ampliado e bastante diversificado. O maior conjunto familiar representa agora menos de 6%" (EMMI, 1999, p. 116-117). Para isso muito contribuiu também a repressão à guerrilha do Araguaia e os investimentos em torno do Projeto Carajás. Estes investimentos e o apelo a financiamento externo para sua efetivação exigiam "garantias de tranqüilidade pública que só o poder central podia oferecer: o município de Marabá passa para a área de Segurança Nacional. [...] Em nível administrativo oficial, o poder-centralizador do Estado nacional esmaga o poder local" (EMMI, 1999, p. 117-118).

Como resultado das mudanças em curso uma nova "liderança" surge nos anos 1980, o major Curió, vindo da área da Segurança Nacional e da repressão à guerrilha do Araguaia. Misturando paternalismo e repressão, na definição de Emmi, Curió ajuda a "desarmar" os posseiros, se impõe no controle do garimpo de Serra Pelada e se aproveita das disputas internas do PDS paraense, se opondo aos Mutrans, ainda que contasse com o apoio de Passarinho que em Marabá tinha Mutran como aliado. Assim, Curió foi acumulando poder e propriedades, no que não negou de todo os métodos da oligarquia local, ao contrário. Por outro lado, esta oligarquia vai reagir tentando se rearticular, também usando a força e até mesmo questionando a atuação dos órgãos federais na região. Não é suficiente. Assim, "a instância eleitoral e a atuação do grupo Curió em Marabá e o tipo de poder econômico e político que o sustenta vão consagrar a perda de hegemonia da oligarquia da castanha" (EMMI, 1999, p. 121). Ela pode continuar no bloco de poder, mas não mais como fração dominante.

Não bastasse isso, os colonos sem terra e trabalhadores extrativistas também passam a reivindicar as terras de castanhais e isso aprofunda os conflitos agrários. Novamente a oligarquia tradicional reage. Para Emmi (1999) essa reação não é apenas uma defesa de sua propriedade, mas, também, uma tentativa de manter a estrutura de dominação política que se enfraquece na medida em que os trabalhadores se organizam e a questionam.

Para Martins (1984) a política dos incentivos fiscais desarticulou as relações de poder na Amazônia. Acreditamos que é mais correto falar em uma rearticulação do poder, na medida em que entram em cena outros atores para disputar o poder local com a burguesia/oligarquia regional, mas que, do ponto de vista do pequeno produtor e do trabalhador sem-terra, na prática cumpre o mesmo papel: concentrar terra e oposição à luta política pela reforma agrária. É preciso ver que para consolidar a política no campo amazônico o governo recorreu a aliança com a própria burguesia/oligarquia regional. Não se trata de destruir a antiga oligarquia, já que a grande presença dos Mutrans no decorrer dos anos 1980 demonstra que parcela do poder ainda se concentra na oligarquia tradicional. Além disso, Sebastião Curió, apesar de surgir no processo de expansão da empresa agropecuária, parece conter (ou reproduzir) muito da figura do antigo oligarca. Petit (2003) afirma que entre

[344] Em 1980 o banco Bamerindus possuía 14 castanhais.

1988 e 1991 o chefe da família Mutran, além de ter sido eleito deputado estadual, controlou os três poderes municipais: prefeitura, câmara municipal e judiciário. Posteriormente esta família enfrentou forte coligação oposicionista, perdendo os cargos nestes poderes.

3. MODERNIDADE E ATRASO NO DISCURSO OFICIAL SOBRE A AMAZÔNIA

Há uma forma de analisar a relação homem-natureza que os coloca em oposição. Esta concepção construída em torno da Ciência Moderna[345] toma a natureza como um simples recurso a ser apropriado pelo homem, como um obstáculo a ser superado. O progresso pressupõe, assim, a sujeição da natureza pelo homem. Deste modo, a ciência passa a ser um instrumento auxiliar importante na luta do homem contra a natureza, quando deveria ser tomada como elemento de sustentação de uma relação não conflituosa entre ambos. Por conta disso, quando subordinada à lógica do lucro capitalista, desenvolve-se um ritmo de exploração da natureza que supera em muito o ritmo da natureza se recompor, fazendo com que a degradação ambiental torne-se permanente e crescente.

A natureza amazônica há muito tempo é interpretada a partir de uma visão romântica, mas que, na prática, a toma como uma adversária, como um entrave ao progresso, daí que recebe denominações que vão de inferno verde a pulmão do mundo. Mesmo Euclides da Cunha, que criticou os naturalistas que por aqui passaram, não conseguiu fugir desta armadilha que ao mesmo tempo em que a admira a toma como um objeto de dominação a ser conseguido através de uma verdadeira guerra (contra a natureza). No prefácio de Inferno Verde, de Aberto Rangel, Euclides assim escreveu: “A inteligência humana não suportaria de improviso o peso daquela realidade portentosa. Terá que crescer com ela adaptando-se-lhe para dominá-la. É natural, a terra é ainda misteriosa [...]. É a última página ainda a escrever do Gênesis – com tanta agudeza e com tanta emoção que parece latejar de febre! É uma guerra de mil anos contra o desconhecido [...]. Por enquanto ela é terra moça” (CUNHA apud MATTOS, 1980, p. 24).

Durante os anos 1930 o sociólogo amazonense Araújo Lima defendeu a necessidade de um “novo sangue” para ocupar o “espaço vazio” amazônico. Isso se baseava numa análise depreciativa do homem (leia-se trabalhador) que aqui se encontrava, não merecedor da natureza em que vivia. “O homem do Amazonas traz o estigma aviltador que obscurece na qualificação etnológica brasileira. É um anatemizado: indigno da grandeza da terra que lhe coube [...]. Terra deserta, por ser povoada” (LIMA apud PETIT, 2003, p. 284).

Ao mesmo tempo em que se exalta a grandeza da natureza amazônica ou as suas forças adversárias ao homem, também já se manifesta a preocupação em ocupar este espaço para que não se tenha questionamentos quanto à soberania brasileira sobre a mesma. Arthur Cezar Ferreira Reis, futuro Superintendente da SPVEA e governador do Amazonas, escreveu em 1957, na introdução ao seu livro “A Amazônia e a cobiça internacional”, que “ora, na Amazônia – e aí é que está o perigo – o espaço físico imenso apresenta-se praticamente aberto aos mais decididos, aos mais ousados. O chamado imperialismo das nações fortes não é uma página do lirismo. Existe, e não encerrou o seu ciclo de vitalidade” (REIS, 1960, p. 4).

Estas interpretações se refletem nas políticas públicas para o desenvolvimento da região. Em 1940 o presidente Getúlio Vargas proferiu discurso em Manaus onde parte de uma síntese dos desbravadores de até então: “conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta, foram as tarefas. E, nessa luta, que já se estende por séculos, vamos obtendo vitórias”. A ciência e o Estado estavam sendo chamados a lutar contra a natureza amazônica e contra o

[345] Não é nosso interesse entrar neste debate sobre a Ciência Moderna, coisa que já foi muito bem feita por diversos autores, em destaque Kuhn (1989) e Capra (1982). Para uma síntese rápida veja Marques (2002).

que os militares pós-1964 vão chamar de "espaço vazio": "com elementos de tamanha valia, não mais perdidos na floresta, mas concentrados e metodologicamente 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." Feito isso, a Amazônia poderia fazer parte da nação brasileira, o que até então não ocorria pelo que lemos das entrelinhas do discurso do Presidente: "o vosso ingresso definitivo no corpo econômico da Nação, como fator de prosperidade e de energia criadora, vai ser feito sem demora". Dito isto, o discurso conclui que o "reerguimento" da Amazônia se tornava uma questão e dever nacionais, um "desejo patriótico" (VARGAS, 1954a, p. 9-10).

> Nada nos deterá nesta arrancada que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando a sua força cega e a sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazonas, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da história da terra e, equiparado aos outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização (VARGAS, 1954a, p. 11).

Quando da "batalha da borracha" o interventor federal do Ceará, Menezes Pimentel, escreveu carta aos prefeitos daquele estado chamando a que se estimule a migração para a Amazônia. Na carta lembrava "ao nosso querido ceará" que, diante do momento difícil que passava o país, competia "assegurar a continuidade de sua missão histórica de pioneiro da conquista amazônica, povoando, civilizando e extraindo os recursos naturais do Vale do Grande Rio" (PIMENTEL apud SECRETO, 2007, p. 87).

Com a SPVEA também se buscou dar função econômica à natureza, mas a Superintendência recém criada procura desfazer algumas imagens sobre a região que prejudicariam a atração de recursos. É por isso que o Programa de Emergência, seu primeiro estudo e conjunto de medidas urgentes a serem aplicadas, tenta mostrar que a natureza regional não inviabiliza a região e que é aliada e não adversária do progresso: "as condições do meio amazônico não impossibilitam o progresso da região. O clima da Amazônia não é hostil à vida do homem" (SPVEA, 1954a, p. 21). Daí a interpretação evoluí, no próprio Programa de Emergência e no I Plano Qüinqüenal, para a conclusão de que o problema é a forma como se sustenta a economia regional: o extrativismo – que não permitia a constituição de uma "sociedade homogênea e normal" (SPVEA, 1954b, p. 34). O extrativismo seria expressão e causa do atraso regional. A solução proposta foi a reconversão produtiva da economia para a agricultura. O sucesso do desenvolvimento regional, e inclusive a sua industrialização, dependeriam do êxito ou não desta reconversão. No plano seguinte, elaborado por uma empresa sediada no Rio de Janeiro, se caracterizam os problemas da região como decorrentes do fato de ela ainda ser pré-capitalista e feudal. A modernização seria torná-la capitalista.

Com a SPVEA observa-se o inverso do que existira na virada do século XIX para o século XX, onde o extrativismo era a base de sustentação do que havia de mais moderno, da construção da "belle epoque" de Belém e Manaus. Era o fluxo de renda proveniente da produção gomífera, do trabalho do extrativo do seringueiro, que possibilitava os grandes espetáculos, os teatros, a arquitetura européia de muitos prédios e residências, as roupas, jóias e de outras expressões de modernidade.

No I Plano Qüinqüenal da Sudam constata-se não apenas a falta de espírito empresarial na região como a falta de conhecimento e desejo da população local em relação do desenvolvimento – desenvolvimento segundo os preceitos nacionais e privados e não quanto à concepção de vida do morador amazônico, visto com preconceito, na medida em até então que não desejava o desenvolvimento. Assim, propôs-se "levar às comunidade rurais e

urbanas a tomada de consciência da problemática regional, a fim de que possam desejar o desenvolvimento e contribuir para o mesmo" (SUDAM, 1967, p. 43)

Já desde Vargas havia uma preocupação de ocupar a Amazônia para não se ter questionamento de outros países quanto a soberania brasileira sobre a área.[346] Com o estabelecimento da ditadura militar esta preocupação não apenas se mantém como ganha novos elementos. A exploração econômica da região passa a ser tomada como parte fundamental da resolução dos problemas econômicos e sociais do país e, também, como uma questão de segurança nacional aos moldes da doutrina elaborada na ESG. Mas, assim, como já presente em outros discursos da administração federal em governos anteriores, neste momento ainda se subentende que a região não fazia parte da Nação brasileira. Era preciso ocupá-la para desenvolvê-la e incorporá-la ao progresso e à Nação. Isso fica demonstrado no discurso do Ministro do Interior, general Afonso Augusto de Albuquerque Lima, em 6 de maio de 1968 no Rio de Janeiro inaugurando o II Fórum Sobre a Amazônia: "Há, indiscutivelmente, poderosos interesses e pressões potenciais externas e internas que incidem sobre a Amazônia e, na minha compreensão, naquela área ainda não integrada à Nação brasileira, precisamos desde já tomar medidas capazes de aumentar o poder de resistência" (LIMA, 1971, p. 22).

Porém, a integração da Amazônia à nação, segundo os preceitos da Doutrina de Segurança Nacional, ocorreria respondendo aos interesses do capital. O discurso de Castelo Branco na instalação da I Reunião de Incentivos ao Desenvolvimento da Amazônia, em 03 de dezembro de 1966, é suficiente para confirmar nossa assertiva. Relembremo-no ao se referir aos empresários vindos de diversos pontos do país:

> por certo não vieste aqui par ver a paisagem da Amazônia como fazem os turistas à cata de quadros exóticos. [...] Estais preocupados em bem utilizar as facilidades concretas, que se oferecem à iniciativa privada. [...] Estais, outrossim, como brasileiros motivados pelo desafio de criar riquezas numa região que hoje representa para nós um desafio de proporções colossais (CASTELO BRANCO, 1968, p. 33).

Quando o governo federal opta pela elaboração dos PND's a Sudam passou a elaborar os PDA's como os grandes instrumentos de desenvolvimento regional. Eles demonstram determinadas políticas para a região, mas mais que isso: nos informam certas concepções de desenvolvimento e formas de conceber o Estado. A análise dos PDA's deixa claro o papel que a região deveria cumprir nos cenários nacional e internacional.

Nas políticas de desenvolvimento nacional a partir dos anos 1960 a Amazônia é apresentada como de "interesse nacional" e o seu caráter regional parece perder importância dentro dos objetivos gerais esboçados pelo Governo Federal. Uma das conseqüências desta atitude é a transferência de imensos recursos naturais/sociais a grandes grupos nacionais e internacionais. Nas décadas de 1970 e 1980 as grandes linhas de desenvolvimento nacional são definidas pelos PND's, que estabelecem inclusive o papel que deveria ser cumprido pelas diferentes regiões e setores da economia. Deste modo a liberdade de formulação de um modelo de desenvolvimento regional a partir dos próprios atores da realidade amazônica já se apresentava comprometida desde o início. Os PDA's se materializam como um enquadramento dos PND's à Amazônia, demonstrando pouca margem de manobra.

Nos PDA's a Amazônia é entendida como "fonte de recursos naturais" e a natureza se reduz, de um lado, à matéria-prima e, de outro, à mercadoria na forma de terras para comercialização e acumulação. Em diversos momentos é possível perceber a redução da natureza a um fator de produção e a estoque (para produção). Seguindo a concepção estritamente economicista e que entende a natureza como um obstáculo ao progresso,

[346] A rigor esta preocupação já vem desde o domínio português.

documentos e discursos oficiais chamam a se lutar para vencer as forças da natureza: "a conquista planejada dos espaços vazios amazônicos [...] (SUDAM, 1971 – I PDA); "homens de negócio, vitoriosos em outras partes do Brasil, [...] estais, outrossim, como brasileiros, motivados pelo dever de criar riquezas numa região que hoje representa para todos nós desafio de proporções colossais" (SUDAM apud NAHUM, 1999, p. 37).

Natureza é separada do homem, é a fonte de recursos naturais, portanto é entendida em sua dimensão física, daí a grande preocupação, contida nos PDA's e outros documentos oficiais, em desenvolver pesquisas para mensurar o tamanho dos "estoques de matérias-primas" a serem explorados. É justamente por compreender a natureza como a-histórica e separada do homem que constantemente ela (natureza) vem acompanhada do diagnóstico e preocupação de "ocupação dos espaços vazios" e do avanço da fronteira.[347] Ora analisar desta forma pressupõe (ou se procura fazer crer) que não havia ninguém. E o índio que lá habitava? E o caboclo que também se encontrava há muito na região? Estes, não por acaso, desaparecem no discurso e planos oficiais. Se a região era um imenso vazio, restava tão somente ocupá-la: "a conquista planejada dos espaços vazios amazônicos trará, como conseqüência, a extensão da fronteira econômica e a ampliação pela integração ao Sudeste brasileiro [...] A efetiva integração da Amazônia ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro será obtida através da ocupação efetiva e racional dos espaços vazios [...]" (SUDAM, 1971, p. 13 e 16).

Pelo que estamos vendo o Brasil é, antes de tudo, o Sudeste e o desenvolvimento da Amazônia teria como pré-condição a "integração" nacional (entenda-se integração principalmente ao Sudeste). Claro que a integração deveria ocorrer através do cumprimento de funções específicas, o que a SUDAM assimila através dos PDA's: receber imigrantes, fornecer matérias-primas, consumir produtos industrializados do Sudeste e exportar produtos que colaborassem para aliviar a crise do balanço de pagamentos brasileiro (esta última função mais claramente a partir do II PDA). O Sudeste é o modelo a ser seguido – o que não significa que se deva chegar aos mesmos resultados. A Amazônia é concebida de forma homogênea, elaborando-se os grandes planos de desenvolvimento que apresentam a receita de progresso que poderia ser aplicada igualmente em todo o seu território.

Colocar a questão nestes termos não implica reproduzir uma contradição simplista que opõe o Norte ao Sudeste,[348] até mesmo porque incorreríamos no equívoco de secundarizar as relações sociais de dominação presentes na região e o próprio movimento do capital - local, nacional e internacionalmente. Estas relações se reduziriam a contradições estritamente espaciais e o papel do Estado e das relações de dominação e exploração entre os setores burgueses regionais e externos à região ficaria no segundo plano.

A Amazônia carrega então a noção de atraso, o que expressa uma determinada concepção de progresso como modernidade e industrialização. A integração seria a forma de romper com o atraso. Essa esperança foi carregada pela própria burguesia regional em relação ao capital nacional. No período do lançamento da Operação Amazônia e do Encontro de Investidores em torno da mesma o jornal O Liberal, representante de grandes interesses da burguesia/oligarquia local, assim se expressou: "reina geral expectativa em torno da reunião de investidores sulinos que despertam para as nossas riquezas naturais, dando ao povo da Amazônia a esperança de que para ela, desponte um novo horizonte de prosperidade e progresso" (O LIBERAL apud LOUREIRO, 2004, p. 73).

---

[347] Assim entendido o espaço deixa de ser construção social, palco de contradições e da ação do trabalho humano. Por outro lado é preciso relembrar, como vimos nos capítulos anteriores, que a política de ocupação dos espaços vazios e de ampliação da fronteira respondia a diversos interesses, particularmente a interesses do grande capital.

[348] Isso se apresentaria na crítica ao "centro" ou ao "imperialismo paulista". Os trabalhos de Pereira Potyara e Nelson Ribeiro conteriam, segundo Petit (2003), elementos disso.

Se o espaço é "vazio" cabe ocupá-lo, inclusive do ponto de vista geopolítico, pois havia o "medo" de que a Amazônia fosse tomada por outros países. A tarefa de ocupação coube inicialmente aos imigrantes (nordestinos principalmente). Como já vimos, o "vazio" amazônico deveria ser ocupado pelos "excedentes populacionais" do Nordeste,[349] função diferente daquela destinada aos detentores do capital que seria a exploração das riquezas como apoio do Estado. Entretanto "ocupação" pressupõe algo a ocupar, ocupar a terra, mas a terra não estava à disposição de todos, e sim dos grandes proprietários (de terra e/ou de capital). Nahum constata que "os interesses dos migrantes entram em choque com a própria estrutura de poder que lhes estimulou a migrar, entram em choque com outros agentes presentes nesse espaço, que não é vazio. A partir daí, não fica difícil entender porque de *espaço vazio* ele se tornou espaço de conflitos" (NAHUM, 1999, p. 51).

Como procuramos apresentar na seção anterior, o resultado foi que o moderno incorporou o oligárquico. O crescimento dos conflitos agrários quando da expansão da grande propriedade por estímulo dos governos federal e estaduais é a confirmação desta assertiva. Um exemplo muito claro neste sentido foi a figura do major Curió. Produto do "moderno", das políticas de integração e desenvolvimento regional imposta pelo governo federal Curió, a serviço desta política e de seus interesses pessoais, reproduziu os velhos métodos da oligarquia local. As fazendas dos modernos bancos Bamerindus, Bradesco, Real e de multinacionais como a Volkswagen foram envolvidas em conflitos diversos, inclusive em denúncias de violência física contra posseiros e outros trabalhadores. O Estado legitimou a violência e as grilagens. Em 1976 o Ministro da Agricultura, Alysson Paulinelli, e da Casa Militar, Hugo de Abreu, assinaram exposição de motivos, onde permitiu-se a regularização da "situação de propriedade com até 60 mil hectares adquiridos irregularmente mas com boa fé e que já estejam integradas no processo produtivo regional. Assim, contando com recursos e incentivos federais, muitos projetos que se encontram em situação irregular foram sendo implantados" (PINTO apud LOUREIRO, 2004, p. 110). O governo estadual não fez diferente. Através do decreto nº 9.903 de 15 de julho de 1975 a Secretaria de Estado de Agricultura do Pará chamava os foreiros que ainda não haviam demarcado legalmente suas terras a fazerem – para o qual teriam que contratar profissionais especializados (topógrafos e advogados, por exemplo), limitando a possibilidade de regularização por parte dos pequenos produtores. Para isso a secretaria estimulava: "os foreiros que atenderem a exigência da Sagri terão o direito de incluir em seus aforamentos os excessos de áreas existentes entre os limites naturais constantes de seus títulos e as superfícies neles consignadas, ou efetivamente ocupadas, desde que esse excesso, em cada lote, não ultrapasse a 50% da área aforada" (SAGRI apud LOUREIRO, 2004, p. 111).

Para Martins (1984) a ampliação dos conflitos agrários na Amazônia decorreu, primeiro, da reprodução aqui (uma "região pioneira") da estrutura fundiária existente nas velhas regiões; segundo, do fato de que nas regiões pioneiras mais remotas a ordem pública se subordina, grosso modo, ao poder privado. Mas não foram apenas os conflitos agrários de que fala Martins que passaram a compor a realidade regional. Os modernos complexos dos grandes projetos (de fato modernos) passaram a conviver (porque acabaram produzindo-as) com o atraso das cidades-favela, a exemplo de Parauapebas, constituída a partir do portão de entrada do chamado cinturão verde da Cia. Vale do Rio Doce. Miséria, fome, desemprego e prostituição são algumas das características destas cidades. Isso sequer é um fenômeno novo já que pouco antes já verificara no Beiradão, então vila do município de Mazagão, na fronteira entre o Amapá e o Pará, local onde se localiza o projeto Jari. De um lado, do rio Jari (Pará) fica a cidade-indústria de Monte Dourado e o complexo industrial da Jari e, do outro (Amapá)

[349] Os excedentes populacionais do Nordeste aparecem como um problema a ser resolvido, e a Amazônia contribuiria para isso, mas o problema nordestino não parece ter sido os excedentes populacionais e sim um determinado modelo de desenvolvimento e estrutura da propriedade lá existente.

fica Beiradão, cidade-favela construída inicialmente sobre as águas. Décadas antes isso já se verificara no próprio Amapá com o estabelecimento da vila do Cachaça às proximidades do complexo da Icomi (cidade-indústria Vila de Serra do Navio e minas de manganês).

Além disso, a modernização impôs-se por decreto, demonstrando seu caráter autoritário, sem debate com o conjunto da sociedade regional, a rigor em muitos casos sem consultar até mesmo os setores dominantes locais. A burguesia regional não se apercebeu do conjunto e magnitude das mudanças em curso. "Na verdade, a burguesia local manteve-se num baixo nível de reflexão crítica do processo de expansão do capital e logrou auferir uma parcela pequena de acumulação do seu capital ou o mínimo indispensável à garantia de sua cooptação e solidariedade" (LOUREIRO, 2004, p. 114). Não apenas isso:

> Não lhes pareceu absurdo que multinacionais do porte da Coca-Cola e da Volkswagen e muitas outras fossem aquinhoadas com recursos públicos do programa de incentivos fiscais. De um lado porque as logomarcas dessas empresas simbolizavam o progresso penetrando, finalmente, na Amazônia, pela via dos projetos de que o governo central tanto se orgulhava nacionalmente, inibindo críticas ou reações locais (LOUREIRO, 2004, p. 108).

Ela acreditou que pudesse, de alguma forma, conduzir o processo de mudanças sociais (talvez controlando os governos estaduais) e por isso reforçou a defesa da integração desenvolvimentista. Não percebeu que as definições sobre o futuro e desenvolvimento regionais estavam sendo tomados fora da região, entre Estado e grande capital nacional e internacional. Se assim ocorreu com os setores dominantes locais, com os trabalhadores foi muito pior. Assim, na compreensão política dominante, aqueles que residiam nos "espaços vazios" (índios, posseiros, caboclos, etc.) deixaram de ter voz, reivindicações e opinião. As políticas estatais tomaram o progresso como uma decorrência do capital. Modernizar era capitalizar a região, romper o seu "atraso", integrá-la ao restante do país. Aos setores oprimidos não coube perguntar qual o sentido do progresso lhes interessava. Mais que isso: não se acreditou ou não se quis fazer crer que eles tivessem a capacidade de contribuir efetivamente para a construção de um projeto de desenvolvimento regional. Eles deveriam ser passivos em um duplo sentido: primeiro, recebendo e assimilando as políticas elaboradas por outros; não reagindo frente a elas, mesmo quando se chocassem com seus interesses.

Se isso pode nos levar a certo pessimismo, por outro lado não podemos deixar de ver que os movimentos sociais, apesar de todas as limitações, nunca deixaram de se mostrar presentes e em muitos casos passaram a ter mais visibilidade – como foi o caso do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Conceição do Araguaia, relatado por Melo (1999). Mais que isso: estamos diante do desafio histórico de mudar o rumo das políticas públicas sociais e econômicas e construir um projeto alternativo que, para usar uma expressão de Maluf (2000), atribua sentido ao desenvolvimento, um sentido social e diametralmente oposto do que foi presenciado até aqui.

CONCLUSÃO

No processo de industrialização nacional e de desenvolvimento regional o Estado brasileiro foi decisivo, atraindo investimentos, investindo onde o capital não tinha condições ou não se interessava, organizando o mercado da força de trabalho, construindo o aparato burocrático institucional ao desenvolvimentismo, etc. Para Carneiro (2002) a combinação de um grande aparato regulador, com a propriedade seja de empresas produtivas ou financeiras permitiu a este Estado acumular efetiva capacidade para intervir e coordenar a economia. Mas, pelo que vimos, ele foi seriamente abalado pela crise em que a economia brasileira entrou desde meados dos anos 1970. As opções feitas pelos governos militares e o endividamento da economia nacional, associadas à crise internacional, colocaram em questão o Estado desenvolvimentista substituidor de importações. Um conjunto de políticas de cunho liberal passou a ser aplicado, objetivando diminuir a presença do Estado na vida econômica e social e se adequar a maior mobilidade que o capital assumia no cenário internacional.

A crise se intensificou nos anos 1980, comprometendo esta que foi rotulada como a "década perdida", mas as mudanças estruturais ocorreram nos anos 1990 com a "abertura" e desnacionalização da economia nacional. A significativa redução da participação do Estado na economia, segundo Carneiro (2002), retirou da economia do país um de seus elementos centrais de coordenação: o investimento do setor produtivo estatal que, junto aos gastos públicos tradicionais, induzia o gasto privado. A supressão desse instrumento levou à perda de dinamismo do crescimento econômico.

A Amazônia passou por auge econômico na primeira década do século XX, momento em que constata a insignificante presença do Estado quanto à proteção ao principal gerador da riqueza regional: o trabalhador seringueiro. A crise que se abriu com a decadência desta produção se prolongou até os anos 1950 quando foi fundada a Spvea que representou não apenas uma inovação em termos de planejamento regional no Brasil como também um rompimento com a idéia de que a reconstrução da economia amazônica passaria pelo extrativismo. Aqui se esboça e começar a ser aplicada uma política de incorporação da região à economia regional, mas como consumidora dos produtos do Sudeste e fornecedora de matéria-prima. Isso se aprofundou com a ditadura militar. Operação Amazônia, incentivos fiscais, apoio à grande propriedade e grandes projetos marcaram uma continuidade que nos anos 1970 se traduziram na consolidação de um projeto nacional para a região.

Mas diante da crise do Estado desenvolvimentista há uma reformulação na forma da ação estatal na década de 1990, prolongada pelos anos seguintes. O Estado como indutor e participante direto do desenvolvimento deu lugar a uma ação muito mais tímida e descentralizada. As limitações financeiras encontradas na década anterior permaneceram e se aprofundaram. Associado a isso, os sucessivos planos de desenvolvimento para a Amazônia, desde os anos 1980, foram perdendo importância, pois, na prática, apresentaram poucos instrumentos capazes de torná-los efetivos. A redução dos montantes destinados aos incentivos fiscais foi minando ainda mais os mecanismos à disposição da Sudam para intervir na realidade regional.

Deste modo, na Amazônia a ação estatal centrada nos grandes projetos e nos incentivos fiscais perdeu fôlego no decorrer dos anos 1980 e na década de 1990. Os grandes projetos, mesmo com a crescente exportação mineral, não alcançaram de imediato (anos 1980 e 1990) os grandes saldos comerciais propagandeados no momento de sua concepção e

implementação,[350] mas aceleraram a inserção de capitais multinacionais na Amazônia, internacionalizando a economia e contribuindo para o aprofundamento dos conflitos. Também não geraram os empregos na medida em que se esperava, nem, tampouco, horizontalizaram a produção com o estabelecimento de outras empresas que transformassem em mercadorias elaboradas as matérias-primas aqui extraídas.

De outro lado, não se viu uma "modernização" da agricultura na região, mas aqui se fez muito mais presente a face concentradora da modernização conservadora brasileira. A maioria dos projetos aprovados pela Sudam concentrou-se no setor agropecuário e em grandes propriedades, mas isso não implicou no aumento de produtividade na proporção que se esperava como contrapartida aos investimentos estatais, de modo que a Região, inclusive o Pará, permanece como importadora dos produtos de subsistência de que precisa.

Na realidade configurou uma situação onde, ainda no início do século XXI, se convive de um lado com tecnologia de "primeiro mundo" para a grande extração mineral e, de outro, com o trabalho em condições de escravidão – principalmente em atividades de derrubada da mata e extração de madeira que, entre outros, destina-se a países "primeiro-mundistas". Os dados da degradação ambiental na Amazônia crescem constantemente (ou pouco se reduzem) e nisso são estimulados ainda por atividades que estiveram no centro (ou derivaram) das políticas apoiadas pelo Estado nos anos 1970: a pecuária e a produção de grãos. A soja cresce aceleradamente sobre a floresta amazônica na região de Santarém e em municípios do Sul paraense.

Diante do redimensionamento do papel do Estado brasileiro, da crise da economia, da redução dos recursos destinados aos incentivos ficais e das denúncias de corrupção a Sudam, enquanto instituição de fomento ao desenvolvimento regional, passou a ser questionada sobre a sua eficácia e a continuidade de sua existência. Ela foi extinta no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo substituída pela ADA – agência muito limitada se comparada aos recursos disponíveis à Sudam nos anos 1970. Destino semelhante rondou o BASA. A ZFM também sofreu com as inconstâncias do governo federal quanto à sua permanência e do sistema de incentivos que a apoiava.

Como pode ser visto, a crise na Sudam e no sistema de planejamento regional ganha visibilidade no final dos anos 1980. Isso faz com a maioria das interpretações a localizem temporalmente nestes anos e na década de 1990. Pelo que expusemos no decorrer da tese não concordamos com isto. Evidentemente não podemos negar a importância destes elementos para a crise e extinção da Sudam e do sistema de incentivos fiscais. Mas quando aparentemente a Superintendência estava no seu auge, enquanto instituição de desenvolvimento regional (década de 1970), foi que se definiu e passou a aplicar um projeto que colocou a Amazônia (fundamentalmente sua porção oriental) na reprodução capitalista brasileira como fornecedora de matérias-primas - principalmente minerais. Esta definição passou por fora da Sudam e os grandes projetos e outras ações federais (e mesmo estaduais) tomaram um caminho que não se subordinava a ela. A rigor passaram a competir com a Superintendência na elaboração de políticas intervenção na realidade regional – com o complicador de que enquanto recebiam recursos mais intensos por parte do Estado a Sudam via minguar aqueles que lhe cabiam. Os planos de desenvolvimento regional passaram a ser simples adaptação das diretrizes estabelecidas nos planos nacionais. Nestes termos, apesar de não se limitar aos anos 1970, é nesta década que a crise da Sudam se define e a instituição passa a ser esvaziada politicamente. As décadas seguintes confirmam este processo. Na

[350] Em termos de grande vulto isso ficaria para depois que eles foram formalmente privatizados (anos 1990), ainda que para isso o Estado tivesse mais uma vez financiar de alguma forma esta produção – quando não a própria privatização dos projetos.

formalidade da lei, a Superintendência nascera como a grande instituição do desenvolvimento regional, mas foi sendo enfraquecida na medida em que mudanças institucionais e parte das suas atribuições foram sendo transferidas para outras instituições.

Mesmo diante da crise ela poderia ter outro caminho que não fosse a extinção? Acreditamos que sim, mas isso envolveria uma série de outros elementos que não ocorreram e que não nos propomos a especular.

Ademais a burocracia regional, instâncias de governos estaduais e a burguesia regional não assumiram a fundo o objetivo de constituição de outro modelo de desenvolvimento regional – o que implicaria em situações de conflitos com o Governo Federal e com os interesses que o norteava. Preferiram ficar gravitando em torno dos resíduos que lhes restavam no modelo elaborado fora da Região. Em síntese, cumpriram o papel que lhes cabia no "projeto de desenvolvimento regional", inclusive quanto à ocupação dos "espaços vazios", mesmo quando recorrendo a métodos fraudulentos e repressivos contra as classes trabalhadoras.

Se burguesia, oligarquia e burocracia regionais ficaram à margem da definição dos rumos do desenvolvimento regional, as classes trabalhadoras e pequenos produtores foram praticamente esquecidos, de modo que em nenhum momento foram chamados de fato a opinar, tampouco demonstraram organização suficiente para interferir significativamente neste processo, ficando numa situação em que ou foram silenciados ou não conseguiram fazer-se ouvir.

A definição de um projeto nacional para a Amazônia na década de 1970 e a sua efetivação (sustentada na produção dos recursos naturais) nos anos 1980, a conclusão dos investimentos estatais necessários ao mesmo, junto a outros elementos como a crise do Estado desenvolvimentista, criaram condições para que os grandes projetos pudessem ser privatizados e o sistema de incentivos fiscais fosse extinto.

Então é possível concluir pelo fracasso do processo de desenvolvimento regional como o fazem muitas elaborações por nós citadas no decorrer da tese? Se olharmos para além do fetichismo das políticas estatais, ou seja, para além do seu discurso formal e destacarmos sua lógica veremos que não houve um fracasso do projeto desenvolvimentista na Amazônia. Ele foi elaborado a partir e para a acumulação de capital e cumpriu este objetivo. Os recursos estatais concentraram-se nas mãos do grande capital. Se olhássemos do ponto de vista da grande massa populacional, das classes trabalhadoras, concluiríamos por seu insucesso, mas os grandes projetos em torno da mineração e da produção agropecuária não tinham esta população como alvo central a ser beneficiado.

Assim, a análise do período em questão nos apresenta um sentido da ação estatal: um Estado que estatiza para privatizar. Um Estado que assume para si os montantes de recursos necessários ao projeto desenvolvimentista, mas que o coloca a serviço do grande capital privado, nacional ou estrangeiro.

Ao tomarmos o caso amazônico a partir da reprodução capitalista brasileira descortinamos um Estado permeado pelos interesses desta reprodução e da sua classe correspondente, por isso acreditamos que ele é um Estado de classe, ou seja, uma instituição marcada, ainda que não exclusivo, pelos interesses da acumulação privada.

Nestes termos na segunda metade do século XX, e particularmente nos anos da ditadura militar, não houve uma política de desenvolvimento regional amazônico, mas sim uma política nacional de desenvolvimento para a Amazônia, que colocava os recursos regionais subordinados as interesses do "desenvolvimento nacional". No plano nacional, no núcleo dinâmico da acumulação capitalista brasileira, definiam-se os objetivos que a Amazônia deveria cumprir.

Apesar da crise do Estado desenvolvimentista e do desmantelamento do sistema de planejamento regional brasileiro, ainda não percebemos elementos que apontem para outro

caminho. A profunda crise das instituições regionais de desenvolvimento não foi suficiente para lhes despertar para outros objetivos que tomem como central os interesses das classes que vivem do seu trabalho. Os movimentos sociais, apesar dos avanços organizativos também não conseguiram mudar este sentido, o que não quer dizer que não possam fazê-lo. Esta possibilidade está para ser provada pelas gerações do presente e, principalmente, do futuro.

Referências bibliográficas

AGUIRRE, B. e DIAS, G. L. S. Crise político-econômica: as raízes do impasse. In: SOLA, Lourdes (org.). Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

ALMEIDA, Agassiz. A ditadura dos generais: Estado militar na América Latina: o calvário na prisão. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ALMEIDA, Anna L. O. e DAVID, Maria Beatriz. Tipos de fronteira e modelos de colonização na Amazônia: revisão da literatura e especificidade de uma pesquisa de campo. Rio de Janeiro: IPEA, Textos para discussão interna, n. 38, 1981.

ALMEIDA, Anna L. O. Colonização dirigida na Amazônia. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.

ALVES, Denydard O. e SAYD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). In: LAFER, Betty M. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e oposição no Brasil (1964-1984). Bauru, SP: Edusc, 2005.

ANDERSON, Perry. Afinidades seletivas. São Paulo: Boitempo, 2002.

ANDRADE, João W. Discurso. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968.

_____. Planos de desenvolvimento: Sudam. In: LIMA, Afonso A. et al. Problemática amazônica. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.

AQUINO, Maria A. Estado autoritário brasileiro pós-64: conceituação, abordagem historiográfica, ambiguidades, especificidades. In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly J. Caos e governabilidade no moderno sistema mundial. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora da UFRJ, 2001.

BAER, Mônica. O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BARAN, Paul. A economia política do desenvolvimento. A economia política do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BARATA, Manoel. Formação histórica do Pará. Belém: UFPA, 1973.

BARROS, José R. M. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, Betty M. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

BASA/BRASTEC. Desenvolvimento econômico da Amazônia. Belém: UFPA/BASA, 1965/1967.

BASBAUM, Leôncio. História sincera da República – de 1961 a 1967. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

_____. História sincera da República – de 1930 a 1960. São Paulo: alfa-Ômega, 1976.

BATISTA JR. Da crise internacional à moratória brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BEAUD, Michel. História do capitalismo de 1500 aos nossos dias. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio. Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BECKER, Bertha K. Amazônia. São Paulo: Ática, 2001 (série princípios).

BENCHIMOL, Samuel, O romanceiro da borracha. Manaus, Imprensa Oficial, 1977.

BENCHIMOL, Samuel, Amazônia: um pouco-antes e além-depois. Manaus: Umberto Calderaro, 1977a.

BENTES, Rosineide. Um novo estilo de ocupação econômica da Amazônia: os grandes projetos. In: Estudos e problemas amazônicos: história social e econômica e temas especiais. Belém: Secretaria de Estado de Educação/CEJUP, p. 89-114, 1992.

BESKOW, Paulo R. Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964). Estudos sociedade e agricultura, abril de 1999, n. 12. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1999.

BIELSCHOLWSKY, Ricardo. Cinqüenta anos de pensamento na Cepal (Volume 1). Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, Noberto. Ensaios sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. A teoria das formas de governo. Brasília: UnB, 1997.

_____. Qual socialismo? Debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOMFIM, Ronaldo. In: BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954.

BONFIM, Ronaldo F. A infra-estrutura da Amazônia e seu desenvolvimento econômico. In: LIMA, Afonso A. et al. Problemática amazônica. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.

BORGES, Nilson. A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de A. N. (org.). O Brasil republicano, vol. 4 – O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BOSCHI, Renato R. Elites industriais e Democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRAGA, José C. A financeirização da riqueza. Economia e sociedade, nº 2, ago. 1993. Campinas: Unicamp, 1993.

BRASIL - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. I Plano Nacional de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

BRASIL - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. II Plano Nacional de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.

BRASIL - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Metas e Bases para a Ação do Governo. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Interpretações sobre o Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita (org.) 50 anos de ciência econômica no Brasil. São Paulo/Petrópolis: Fipe/Vozes, 1997a.

_____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle. Barcelona, 1997b.

_____. Economia brasileira: uma introdução crítica. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRITO, Daniel Chaves de. Reforma do Estado e sustentabilidade: a questão das instituições desenvolvimentistas na Amazônia. In: Coelho, Maria C. e outros. Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: Cejup, UFPA/NAEA, 2001.

_____. Extração mineral na Amazônia: A experiência da exploração de manganês da Serra do Navio no Amapá. Belém: NAEA/UFPA, 1994 (dissertação de mestrado).

BRITO, Wilton. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

BRUNHOFF, Suzanne de. Estado e capital: uma análise da política econômica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-1970). Campinas: Unicamp, 1985.

_____. Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controversos. In: BELUZZO, Luiz Gonzaga e COUTINHO, Renata. Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise, volume 2. São Paulo: Brasiliense, 1983-a.

_____. Milagre Brasileiro: antecedentes e principais consequências econômicas. In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

_____. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo: T.A. Queiroz, 1983.

CAPRA, Fritjof. O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 1982.

CARDOSO, Fernando H. As idéias e seu lugar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

CARDOSO, Fernando H. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty M. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975b.

CARDOSO, Fernando H. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975a.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Zahar editores, 1985.

CARDOSO, Fernando H. e MULLER, Geraldo. Amazônia: expansão do capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 1977.

CARDOSO, Fernando H. O modelo político brasileiro e outros ensaios. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

CARNEIRO, Glauco. Jari, uma responsabilidade brasileira: origens e nacionalização do controle do projeto Jari. São Paulo: Lisa, 1988.

CARNEIRO, Ricardo. Crise, ajustamento e estagnação. Economia e Sociedade, n. 2. Campinas: Unicamp, 1993.

_____. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp, 2002.

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. Campinas-SP: Papirus, 1990.

CARVALHO, David F. Auge, crise e extinção do Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM. In: CARVALHO, David F. (org.). Ensaios selecionados sobre a economia da Amazônia nos anos 90. Belém: Unama, 2005.

CARVALHO, Eduardo. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

CARVALHO, Maryan J. Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia: 1975-1985. Belém: UFPA/NAEA, 1987 (dissertação de mestrado).

CASTELO BRANCO. Discurso de abertura da 1ª RIDA. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968a.

CASTELO BRANCO. Discurso do Amapá. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968b.

CASTRO, Antonio de Barros. Ajustamento x transformação. A economia Brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, Antonio B. e SOUZA, Francisco E. P. A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. Reavaliação do Passado e Discussão do Futuro. Uma Perspectiva Centrada no Crescimento Econômico. Rio de Janeiro, 2000. Trabalho apresentado no XX Fórum Nacional.

CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, Maria C. Introdução. In: CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, Maria C. (orgs.). Dossiê Geisel. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CASTRO, Celso. Os militares e a memória do regime de 1964. In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

CASTRO, Iná. O mito da necessidade. Discurso e prática do regionalismo nordestino. São Paulo: Bertrand Brasil, 1992.

CAVALCANTI, Mário de B. Da SPVEA à Sudam (1964-1967). Belém, 1967.

CAVALCANTI, Mário de B. Discurso em Belém. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968.

CHESNAIS, François. A "nova economia": uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, François. Uma nova fase do capitalismo? São Paulo: Xamã, 2003.

CHESNAIS, François. A Mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

CODATO, Adriano N. e PERISSINOTTO, Renato M. O Estado como instituição. Uma leitura das 'obras históricas' de Marx. In: Crítica Marxista, n. 13. São Paulo: 2001.

CODATO, Adriano N. Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64. São Paulo: Hucitec/Anpocs/UFPR, 1997.

COMIF – COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS. Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Brasília: IPEA, 1986.

COMISSÃO PATORAL DA TERRA, Violência no Campo: A Luta pela Terra no Sul e Sudeste do Pará no Ano de 1999. Marabá, 2000.

CONTREIRAS, Hélio. Militares: confissões: histórias secretas do Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

COSTA SOBRINHO, Pedro V. Capital e trabalho na Amazônia ocidental. São Paulo/Rio Branco: Cortez/UFAC, 1992.

COSTA, Francisco. Formação agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA/NAEA, 2000-a.

_____. Políticas públicas e dinâmica agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO, um capítulo de história econômico-social contemporânea. Belém: UFPA/NAEA, 2000b.

_____. Capital estrangeiro e agricultura na Amazônia: a experiência da Ford Motor Company (1922-1945). Rio de Janeiro: EIAP/CPDA, 1981 (dissertação de mestrado).

COSTA, Rubens V. In: SCHUMPETER, J. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

COSTA, Wanderley M. O Estado e as políticas territoriais no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

COTA, Raimundo G. Carajás: a invasão desarmada. Cametá-PA: Novo Tempo, 2007.

COUTINHO, Carlos N. Marxismo e política. Rio de Janeiro, 1996.

COUTO E SILVA, Golbery do. Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympo, 1967.

CRUZ, Ernesto. História do Pará. Belém: Imprensa Universitária, 1963.

CRUZ, Paulo R. D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. Nova Economia, v. 5, n. 1. Belo Horizonte: UFMG, 1995.

_____. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira. Economia e Sociedade, n. 3. Campinas: Unicamp, 1994.

_____. Dívida externa e política econômica – a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos 1970. In: COUTINHO, R. e BELLUZZO L. G. M. Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CRUZ, Sebastião V. Empresário e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas: Unicamp/Fapesp, 1995.

_____. Estado e planejamento no Brasil – 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa). São Paulo, Estudos Cebrap, nº 27, 1980.

CUNHA, Euclides da. À margem da história. São Paulo: Lello Brasileira, 1976.

D'ARAÚJO, Maria C. Ministério da Justiça, o lado duro da transição. In: CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, Maria C. (orgs.). Dossiê Geisel. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

D'ARAÚJO, Maria C., SOARES, Gláucio A. D. e CASTRO, Celso. Visões do golpe: a memória militar de 1964. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

DELGADO, Guilherme. Capital financeiro e agricultura no Brasil. São Paulo/Campinas-SP: Ícone/Unicamp, 1985

DELGADO, Nelson G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio. Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001.

_____. A agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND. Porto Alegre, 1985.

_____. O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado. Rio de Janeiro, 2000 (tese de doutorado).

DIAS, Edmundo F. Hegemonia: racionalidade que se faz história. In: DIAS, Edmundo F. et al. O outro Gramsci. São Paulo: Xamã, 1996.

DIESEL, Viven. A construção das recomendações no planejamento do desenvolvimento. Belém: UFPA/NAEA, 1999 (tese de doutorado).

DINIZ, Eli e LIMA Jr., Olavo B. Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia. Brasília: Ipea/Cepal, Série Estudos, nº 47, 1986.

DRAIBE, Sônia. Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, René A. 1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.

ELIAS, Nobert e SCOTSON, John. Os estabelecidos e os outsiders. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

EMMI, Marília. A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1984.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual básico. Rio de Janeiro: ESG, 1983.

FAJNZYLBER, Fernando. Sistema industrial e exportação de manufaturas – análise da experiência brasileira. ONU/Cepal, 1971.

FALESI, Domênico. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

FALESI, Ítalo. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil; ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987).

FERNANDES, Marcionila. Donos de terras: trajetórias da União Democrática Ruralista – UDR. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

FERREIRA, Raimundo Nonato. Amazônia – realidade cheia de perspectivas. Belém: Sudam, 1989.

FICO, Carlos. Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. Como eles agiram. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FIEPA. Desempenho da balança comercial do estado do Pará em 2005. Belém: Fiepa/CIN, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina C. Estrutura de escolhas: era o golpe inevitável? In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995b.

_____. O vôo da coruja. Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Eduerj, 1995.

_____. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. Revista de economia política, v. 12, n. 1. São Paulo, 1992.

_____. Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. In: FIORI, José Luís e MEDEIROS, Carlos (orgs.). Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

FISHLOW, Albert. A política de ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 74/84. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, dez. 1986.

FREY, Klaus. Política pública: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA. Planejamento e políticas públicas, Brasília, nº 21, jun 2000.

FURTADO, Celso. Em busca de novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.

_____. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

_____. O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1999b.

_____. O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade, n. 1, agosto de 1992. São Paulo: Unicamp, 1992.

GARRIDO FILHA, Irene. O projeto Jari e os capitais estrangeiros na Amazônia. Petrópolis-RJ: Vozes, 1980.

GASPARI, Elio. A ditadura envergonhada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOLDENSTEIN, Lídia. Repensando a Dependência. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GOMES, Gustavo Maia e VEGOLINO, José Raimundo. Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia. Belém: Sudam/FADE, 1997.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. Estado e agricultura no Brasil. Política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GORENDER, Jacob. A burguesia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. Combate nas trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada. São Paulo: Ática, 1987.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. Nova Economia, v. 7, n. 1. Belo Horizonte, 1997.

_____. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: Unicamp, 1996.

GREMAUD, Amaury P. e PIRES, Júlio M. "Metas e Bases" e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita (org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999a.

_____. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, Anita (org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999b.

HALL, Anthony. O programa Grande Carajás – gênese e evolução. In: O cerco está se fechando. Jean Hebette (org), p. 38-45 1991

HARDT, M e NEGRI, A. Império. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HERMES FILHO. In: BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954.

HIRSCHMAN, Albert O. Auto-subversão: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

_____. Estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOBSBAWN, Eric. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOMMA. Alfredo. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

IANNI, Otávio. Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia. Petrópolis-RJ: Vozes, 1979.

_____. Ditadura e agricultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

_____. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. O colapso do populismo no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

IBASE. Carajás: o Brasil hipoteca seu futuro. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

INDURSKY, Freda. A fala dos quartéis e outras falas. Campinas – SP: Unicamp, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agrícola – Pará, 1960. Rio de Janeiro, 1961.

_____. Censo Agropecuário 1995-1996. Rio de Janeiro, 1996.

_____. Censo Agropecuário – Pará, 1995-1996. Rio de Janeiro, 1996-a.

_____. Anuário estatístico do Brasil, 1939-40. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

_____. Sinopse preliminar do censo demográfico de 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Brasília: IPEA/COMIF, 1986.

KEYNES, John M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 1990.

KLAUTAU FILHO, Aldebaro. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

KON, Anita. Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999.

KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva, 1989.

LACOSTE, Yves (org.). Dictionnaire de geopolitique. Paris, Ilamarion, 1995.

LAFER, Celso. JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty M. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAGO, Luiz A. C. A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre”. In: ABREU, Marcelo de P. (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LEAL, Aluísio. Amazônia: aspecto político da questão mineral. Belém: NAEA/UFPA, 1988 (dissertação de mestrado).

_____. Uma sinopse histórica da Amazônia. São Paulo, 1999.

_____. Grandes projetos amazônicos I: o caso Ford no Tapajós. Belém, 2007a (inédito).

_____. Grandes projetos amazônicos II: o caso ICOMI. Belém, 2007b (inédito).

LEITE, Sérgio. Liberalização comercial e internacionalização: condicionantes à agricultura brasileira. Estudos sociedade e agricultura, dezembro de 1996, n. 7. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1996.

_____. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sérgio (org.). Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade/URFGS, 2001.

LÊNIN, V. I. Imperialismo, fase superior do capitalismo. São Paulo: Global, 1989.

_____. O Estado e a revolução. São Paulo: Hucitec, 1987.

LESSA, Carlos. A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso. Brasília: Funcep, 1988.

_____. A estratégia do desenvolvimento, 1974-1976 – sonho e fracasso. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978 (tese ao concurso de professor titular).

LIMA, Afonso A. Albuquerque de. A participação do Ministério do Interior no desenvolvimento e na ocupação da Amazônia. In: LIMA, Afonso A, Albuquerque ett ali. Problemática da Amazônia. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.

LIMA, Carlos. Estado, financiamento público e crise. In: SILVA, Maria A. e SILVA, Ronalda (orgs.). A idéia de Universidade: rumos e desafios. Brasília: Líber, 2006.

_____. Trabalho, Estado e crise. Belém, s/d.

LINS, Cristovão. A jari e a Amazônia. Rio de Janeiro/Almerim-PA: Dataforma/Prefeitura Municipal de Almerim, 1997.

LINS, João T. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

LIPIETZ, A. Audácia: uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

LIRA, Sérgio B. Os reflexos da ZFM na economia amazonense e na Amazônia ocidental. In: CUNHA, José Carlos. Ecologia, desenvolvimento e cooperação na Amazônia. Belém: Unamaz/UFPA, 1992.

_____. Morte e ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional da Amazônia. Belém: NAEA, 2005 (tese de doutorado)

LÔBO, Marco Aurélio Arbage. Estado e capital transnacional na Amazônia: o caso da ALBRÁS-ALUNORTE. Belém: NAEA, 1996.

LOUREIRO, Violeta R. Amazônia: Estado, homem, natureza. Belém: Cejup, 2004.

_____. Amazônia: história e perspectiva. Reflexões sobre a questão. In: Pará Desenvolvimento, nº 26, jan/jun 1990. Belém: Idesp, 1990.

_____. Estado, bandidos e heróis: utopia e luta na Amazônia. Belém: Cejup, 2001.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty M. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MAHAR, Dennis. Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MALUF, Renato. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. Estudos Sociedade e Agricultura, outubro de 2000, n. 15. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2000.

MALUF, Renato. Planejamento, desenvolvimento e agricultura na América Latina. Um roteiro de temas. Debates CPDA, n. 3, novembro de 1997. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2001 (2ª reimpressão).

MANDEL, Ernest. O capitalismo tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (coleção os economistas). Extratos de alguns capítulos.

MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. Tendências recentes do capitalismo brasileiro. IN: MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. Acumulação monopolista e crises no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: SADER, Emir (org.). Dialética da dependência – uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARKUSEN, Anne. Região e regionalismo: um enfoque marxista. In: Espaço e Debates. São Paulo, 1(2), 1981.

MARQUES, Eduardo César . Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos, BIB, nº 43, 1º semestre de 1997.

_____. Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

MARQUES, Gilberto. Desenvolvimento e natureza: interpretação e possibilidade de diálogo. Universidade e Sociedade/ANDES, ano XI, nº 26, fev. 2002. Brasília: ANDES, 2002.

_____. O desenvolvimento latinoamericano sob as lentes da Cepal. Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS FILHO, João R. A ditadura revisitada: unidade ou desunião? In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

MARTINS, Carlos E. Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

MARTINS, José de S. A militarização da questão agrária no Brasil. Petrópolis-RJ: Vozes, 1984.

_____. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis-RJ: Vozes, 1995.

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro, 1985.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty M. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. Cartas filosóficas e o manifesto comunista de 1848. São Paulo: Moraes, 1987.

MARX, Karl. Carta a J. Weydemeyer, 05.03.1852. In: MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Cartas filosóficas e o manifesto comunista de 1848. São Paulo: Moraes, 1987.

_____. O Capital. São Paulo: Centauro, 2005.

_____. O dezoito Brumário de Louis Bonaparte. São Paulo: Centauro, 2006.

_____. Para a crítica da economia política. In: MARX, Karl. Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Coleção os economistas).

MASSEY, Doren. Regionalismo: alguns problemas atuais. In: Espaço e Debates. São Paulo 1 (4), 1981.

MATTOS, Carlos de Meira. Uma geopolítica pan-amazônica. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.

MEDEIROS, Carlos A. Instituições, Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico. Revista de Economia Contemporânea, 5 (1), jan./jun. 2001. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2001.

MEDEIROS, Leonilde S. História dos movimentos sociais no campo. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

_____. Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, UNRISD, 2002.

_____. Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MELLO, João Manuel Cardoso. O Capitalismo Tardio. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MELLO, João Manuel e BELUZZO, Luiz G. Reflexões sobre a crise atual. In: Revista Escrita. São Paulo, ano 1, nº 2, 1977.

MELO, Aloísio L. Das intenções de desenvolver aos processos de desenvolvimento. A reestruturação fundiária na região de Conceição do Araguaia – PA. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1999 (dissertação de mestrado).

MENDES, Armando. A problemática amazônica: os investimentos privados e a política financeira do governo. In: LIMA, Afonso A. et al. Problemática amazônica. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.

_____. Apresentação. In: BASA/BRASTEC. Desenvolvimento econômico da Amazônia. Belém: UFPA/BASA, 1965/1967.

MENDES, J. A. A crise amazônica e a borracha. Belém: Instituto Lauro Sodré, 1908.

MENDES, R. A. S. Anti-reformismo e a questão social no Brasil: o golpe de 1964. In: Adriano de Freixo; Oswaldo Munteal Filho. (Org.). A ditadura em debate: estado e sociedade nos anos do autoritarismo. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005, v., p. 33-78.

MESTRINHO, Gilberto. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

MORAES, Maria. Considerações sobre a crise de 1964. IN: MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. Acumulação monopolista e crises no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MORAES, Reginaldo. Celso Furtado – o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal. São Paulo: Ática, 1995.

MORAIS, Tais e SILVA, Eumano. Operação Araguaia. Os arquivos secretos da guerrilha. São Paulo: Geração Editorial, 2005.

MORENO, Nahuel. Os governos de frente popular na história. São Paulo: Sudermann, 2005.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

NAHUM, João S. A Amazônia dos PDAs: uma palavra mágica? Belém: UFPA/NAEA, 1999 (dissertação de mestrado).

NASCIMENTO, Durbens. A Guerrilha do Araguaia: "paulistas" e militares na Amazônia. Belém: UFPA/NAEA, 1999.

_____. Projeto Calha Norte: Política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea. Belém: UFPA/NAEA, 2005 (tese de doutorado).

NOVACK, George. A lei do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade. Rabisco, 1988.

NOVAIS, Fernando. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: MOTA, Carlos G. Brasil em perspectiva (org.). São Paulo: Difel, 1974.

_____. Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial. São Paulo: Hucitec, 1985.

NURKSE, Ragnar. Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

O'DONNELL, Guilhermo. Reflexões sobre Estados burocrático-autoritários. São Paulo: Vértice, 1987.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Capitalismo Desorganizado. Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. Integrar para (não) entregar – políticas públicas e Amazônia. Campinas-SP: Papirus, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. Ditadura militar e crescimento econômico: a redundância autoritária. In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

_____. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis, 1988.

_____. Introdução. In: OLIVEIRA, Francisco (org.). Celso Furtado. São Paulo: Ática, 1983.

_____. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

_____. Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro, 1978.

OLIVEIRA, Francisco e REICCHSTUL, Henri-Phillipe. Mudança na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sérgio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. COSTA, L. F. e SANTOS, R. (orgs). Política e reforma agrária. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PANDOLFO, Clara. Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras. Belém: Cejup, 1994.

PASSARINHO, Jarbas. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Paradoxos da burocracia. Um estudo de caso da Amazônia brasileira. Brasília: UNB, 1976 (dissertação de mestrado).

PEREZ, José R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth M. (org.). Avaliação das políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). Economia Regional. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977.

PETIT, Pere. Chão de promessas. Elites políticas e transformações econômicas no Estado do Pará pós-64. Belém: Paka-Tatu, 2003.

PETRAS, James. Império e políticas revolucionárias na América Latina. São Paulo: Xamã, 2002.

PICOLI, Fiorelo. O capital e a devastação da Amazônia. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PINHEIRO, Sebastião. Agricultura ecológica e a máfia dos agrotóxicos no Brasil, Rio de Janeiro: Edição dos Autores, 1998.

PINTO, Lúcio F. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

_____. Carajás: o ataque ao coração da Amazônia. Rio de Janeiro: Marco Zero/Studio Alfa, 1982.

PINTO, Nelson P. Política da borracha no Brasil: a falência da borracha vegetal. São Paulo: Hucitec/Conselho Regional de Economia, 1984.

PONTE, Zuleide P. Região amazônica, projeto de integração do Estado brasileiro e alteridade. Belém, 2003 (dissertação de mestrado).

PORTO, Jadson Luís Rebelo. Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais-1943-2000. Macapá: SETEC, 2003.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal/Paz e Terra, 2000.

_____. Poder político e classes sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

POULANTZAS, Nicos; et. al. O Estado em discussão. Lisboa, 1981.

PRADO JR, Caio História econômica do Brasil. São Paulo, 1976.

PRADO, Luiz C. D. e EARP, Fábio Sá. O "milagre" brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de A. N. (org.). O Brasil republicano, vol. 4 – O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. Cepal: Boletin Económico para América Latina. s/l, 1961.

PRZEWORSKY, Adam. Estado e Economia no Capitalismo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

RANGEL, Alberto. Inferno Verde. Tours, 1927.

REIS, Arthur Cezar F. Discurso à comitiva da Operação Amazônia. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968.

_____. A Amazônia e a cobiça internacional. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

REIS, Daniel Aarão. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

_____. Ditadura Militar, esquerdas e sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

REZENDE, Maria José. A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade 1964-1984. Londrina-PR: UEL, 2001.

RIBEIRO, Fernando F. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

RIBEIRO, Nelson. A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita. Brasília: Senado Federal, 2005.

RIDENTI, Marcelo. O fantasma da revolução brasileira. São Paulo: Unesp, 1993.

_____. Resistências e mistificações da resistência armada contra a ditadura: armadilhas para os pesquisadores. In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

ROCQUE, Carlos. História geral de Belém do Grão-Pará. Belém, Distribel, 2001.

_____. Antônio Lemos e sua época. História política do Pará. Belém: Cejup, (1973) 1996.

RODRIGUES, Edmilson. Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém. Belém: UFPA/NAEA/FCAP, 1996.

RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do desenvolvimento da Cepal. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROMANO, Jorge O. & LEITE, Sérgio. A nova institucionalidade no setor agrícola e rural: o caso do Brasil. Relatório apresentado à Redcapa e ao BID. Rio de Janeiro, 1999.

ROMANO, Jorge O. Os interesses privados na formulação e implementação de políticas para a agricultura. In: SANTOS, Raimundo e CARVALHO, Luiz F. (orgs). Mundo rural e política. Ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2007 (tese de doutorado).

ROSTOW, W. Etapas do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

RUTTAN, Vernon W. Teorias de crescimento em estágios, modelos em economias dualista e política de desenvolvimento agrícola. s/d.

SALLUM JR. Basílio. Globalização e estratégia para o desenvolvimento: o Brasil nos anos 1990. In: FUNDAP. Sociedade e Estado: superando fronteiras. São Paulo, 1998.

SAMPAIO, Paulo. Soldado da Borracha: herói esquecido. Belém: I Edição, 2007.

SANDRONI, Paulo. Novíssimo dicionário de economia. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Breno A. Amazônia: potencial mineral e perspectivas de desenvolvimento. São Paulo: Edusp/T. A. Queiroz, 1981.

SANTOS, Fernando R. História do Amapá: da autonomia territorial ao fim do janarismo - 1943-1970.Macapá: FUNDECAP/GEA, 1998.

SANTOS, Milton. Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo: Hucitec, 1991.

SANTOS, Roberto. Histórica Econômica da Amazônia (1800-1920). São Paulo: Queiroz, 1980.

SANTOS, Wanderley G. O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ, 2003.

SARGES, Maria de N. Belém: riqueza produzindo a belle epoque – 1870-1912. Belém: Pakatatu, 2000.

SARMENTO, Raul. Amazônia: um novo modelo de desenvolvimento ou o retorno ao passado? Unama comunicado, ano I, nº 2, encarte. Belém, 03.04.2000.

_____. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

SARNEY, José. Discurso na 1ª Rida. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968.

SAUTCHUK, Jaime, CARVALHO, Horácio M., GUSMÃO, Sérgio B. Projeto Jari: a invasão americana – as multinacionais estão saqueando a Amazônia. São Paulo: Brasil Debates, 1980.

SECRETO, Verónica Mª. Soldados da borracha: trabalhadores entre o sertão e a Amazônia no governo Vargas. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

SENRA, Álvaro de O. Após Geisel: crise do desenvolvimentismo e afirmação de neoliberalismo no Brasil. In: FREIXO, Adriano e MUNTREAL FILHO, Oswaldo (orgs.). A ditadura em debate: Estado e sociedade nos anos de autoritarismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELUZZO, Luiz G. e COUTINHO, Renata. Desenvolvimento Capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise. São Paulo: 1982.

SILVA, Francisco C. T. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. n: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de A. N. (org.). O Brasil republicano, vol. 4 – O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SILVA, Sérgio. Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

SILVEIRA, Modesto da. Ludwig, imperador do Jari. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

SINGER, Paul. A crise do milagre. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. Divisão internacional do trabalho e empresas multinacionais. São Paulo, 1976.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Gláucio A. D. O golpe de 64. In: SOARES, Gláucio A. D. e D'ARAÚJO, Maria C. (orgs.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

SOUZA, João G. Discurso na abertura da 1ª RIDA. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968.

SPVEA. Plano de Valorização Econômica da Amazônia; Primeiro Plano Qüinqüenal. Belém: SPVEA, 1954a.

_____. Perspectiva do Primeiro Plano Qüinqüenal e Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia. Belém: SPVEA, 1954b.

_____. Política de desenvolvimento da Amazônia - vol. 1: Balanço de atividades, vol. 2: Nova política de desenvolvimento. Belém: SPVEA, 1960.

_____. Valorização Econômica da Amazônia; Programa de Emergência. Belém: SPVEA, 1954.

STEIN, Stanley J. The brazilian cotton manufacture; textile enterprise in an underdeveloped area, 1850-1950. Cambride Mass., Harvard University Press, 1967.

STUDART, Hugo. A lei da selva: estratégias, imaginário e discurso dos militares sobre a Guerrilha do Araguaia. São Paulo: Geração Editorial, 2006.

SUDAM. Declaração final da 1ª RIDA. In: SUDAM. Operação Amazônia. Belém: Sudam, 1968.

_____. I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972-1974). Belém: Sudam, 1971.

_____. I Plano Diretor (1968-1970). Belém: Sudam, 1968.

_____. I Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento (1967-1971). Belém: Sudam, 1967.

_____. II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975-1979). Belém: Sudam, 1976.

_____. III Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1980-1985). Belém: Sudam, 1982.

_____. Cenários da Amazônia. Ciência Hoje, Volume especial: Amazônia, p. 134. 1991.

_____. Relatório de gestão dos incentivos ficais período: 01/07/97 a 30/06/98. Belém: Sudam, 1998.

_____. Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia. Trabalho elaborado por GOMES, Gustavo e VERGOLINO, José. Belém: Sudam, 1997.

SUDAM/PNUD. Avaliação da política de incentivos fiscais ao desenvolvimento da regional na área da Sudam. Belém: Sudam, 1995b.

_____. Os incentivos fiscais e o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Sudam, 1995a.

_____. Reforma fiscal e incentivos regionais. Belém: Sudam, 1995c.

TAVARES, Maria da C. e ASSIS, José C. O grande salto para o caos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

TAVARES, Maria e SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

TOLEDO, Caio N. 1964: a democracia golpeada. In: UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. 1964-2004: 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil (anais do seminário). Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

TRECCANI. Girolamo D. Violência e grilagem da terra no Pará: instrumentos de aquisição da propriedade. Belém, 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, UFPA, 1998.

TROTSKY, Leon. A revolução permanente. São Paulo: LECH, 1979.

TROTSKY, Leon. História da Revolução Russa. São Paulo: Sundemann, 2007.

VALVERDE, Orlando. O problema florestal da Amazônia Brasileira. Petrópolis-RJ: Vozes, 1980.

VARGAS, Getúlio. Discurso do Amazonas. In: BRASIL. Valorização Econômica da Amazônia – subsídios para seu planejamento. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1954a.

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

VEIGA, Jonas B., et. al. Expansão e trajetória da pecuária na Amazônia: Pará/Brasil. Brasília: UnB.

VIOTTI, Eduardo B. A economia e o Estado capitalista. Petrópolis: Vozes, 1986.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mudialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In: CHESNAIS, François. Uma nova fase do capitalismo? São Paulo: Xamã, 2003.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso (org.). Brasil, tempos modernos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

YAMADA, Fernando. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

ZACCA, Eliana. Entrevista. In: GRANDI, Rodolfo, RENTE, Andréa e COSTA, Fernanda (orgs.). Fundamentos para o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2002.

Legislação

ADA/Agência de Desenvolvimento da Amazônia. Legislação sobre a criação da Amazônia Legal. Belém, www.ada.gov.br, acessado em 30.08.2007.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 1946. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Ato Institucional nº 1. Brasília: Diário Oficial da União, 9 e 11 de abril de 1964.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. www.presidencia.gov.br. Brasília, 2007.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 1.806/53 de 06.01.1953 (criou a Spvea). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007a.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 5.174 de 27.10.1966 (redefiniu os incentivos fiscais). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007b.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 5.227 de 18.01.1967 (estabeleceu nova política para a borracha natural). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007c.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-lei nº 288 de 28.02.1967 (regulamentou a ZFM e criou a Suframa). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007d.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-lei nº 291 de 28.02.1967 (estabeleceu incentivos especiais para a Amazônia ocidental. www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007e.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 5.173 de 27.10.1966 (regulamentou o Plano de Valorização da Amazônia e criou a Sudam). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007f.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-lei nº 1.478 de 26.08.1976 (redefiniu percentuais de fundo do IBDF). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007f.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-lei nº 1.328 de 20.05.1974 (alterou prazos dos incentivos fiscais). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007g.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-lei nº 1.564 29.07.1977 (alterou prazos dos incentivos fiscais). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007h.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-lei nº 1.178 de 01.07.1971 (criou o Proterra). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007i.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-lei 1.376 de 12.12.1974 (criou o Finam, Finor e Fiset). www.presidencia.gov.br/legislacao, acessado em 30.08.2007. Brasília, 2007j.

SUDAM. Leis, decretos-leis e decretos. Belém: s/d.

SUDAM. Cenários da Amazônia. Ciência Hoje, Volume especial: Amazônia, 1991.

Canção pra Jade
(Para Mariana)

Desde quando eu te vi
Tudo ficou mais lindo:
A rua, a lua, o sol no céu luzindo.
Olhando teu olhar,
Ouvindo a tua voz
Chego a não crer,
A me surpreender, feliz, sorrindo.

Estrela singular
Da luz do amor nascida.
Antieclipse lunar da minha vida.
A cada passo teu
Segue meu coração,
Por entre os móveis,
Calçadas, parques e avenidas.

Viva cada instante, viva cada momento,
Proteja da razão teus sentimentos.
Tente ser feliz enquanto
A tristeza estiver distraída.
Conte comigo
A cada segundo dessa vida.

E o tempo vai passar
Ao longo dessa estrada.
Novas estórias lhe serão então contadas.
E você vai crescer,
Sonhar, sorrir, sofrer
Entre vilões, moinhos, dragões e poucas fadas.

(Toquinho e Mutinho)

Ao que vai chegar
(Para Mariana)

Voa, coração,
A minha força te conduz.
Que o sol de um novo amor em breve vai brilhar.
Vara a escuridão,
Vai onde a noite esconde a luz.
Clareia seu caminho e acende seu olhar.

Vai onde a aurora mora e acorda um lindo dia.
Colhe a mais bela flor que alguém já viu nascer
E não se esqueça de trazer força e magia,
O sonho e a fantasia, e a alegria de viver.

Voa, coração,
Que ele(a) não deve demorar,
E tanta coisa a mais quero lhe oferecer:
O brilho da paixão,
Pede a uma estrela para emprestar,
E traga junto a fé num novo amanhecer.
Convida as luas cheia, minguante e crescente
E de onde se planta a paz, da paz quero a raiz.
E uma casinha lá onde mora o sol poente
Pra finalmente a gente simplesmente ser feliz.

(Toquinho & Mutinho)