

FRACASSO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL? INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Gilberto S. Marques¹

RESUMO: As instituições regionais de desenvolvimento na Amazônia não levaram ao verdadeiro desenvolvimento socioeconômico. Isso ocorreu porque o Estado brasileiro e estas instituições colocaram o público a serviço dos interesses do grande capital. Afora isso, a organização atual de sua economia, com a pauta de exportação voltada para commodities e controlada por multinacionais, deixa um papel marginal àquelas que deveriam planejar o desenvolvimento regional. Fica a contradição que opõe riqueza para poucos e miséria para muitos.

Palavras-chaves: Estado, capital, instituições regionais, desenvolvimento

1. INTRODUÇÃO

Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) com o objetivo de elaborar e conduzir um plano de desenvolvimento para a região. Foi uma proposta inovadora no planejamento brasileiro, ainda em seu nascedouro e sem os instrumentais e conceitos que norteariam o desenvolvimento econômico nacional. Também pouco se contava com agências em outros países que servissem de modelos referenciais a copiar. Apesar da inovação, a ação da instituição mostrou-se permeada por muitas contradições e instabilidade.

A SPVEA foi substituída em 1966 pela SUDAM que nos anos 1980 e 1990 enfrentou forte crise, sendo extinta no início dos anos 2000. Sua recriação posterior não representou fortalecimento da mesma. Em paralelo, cresceu a importância das grandes empresas privadas na tomada de decisão sobre ações que interferem diretamente na realidade socioeconômica e ambiental da Amazônia. Ademais, tem ocorrido o reforço ao perfil primário-exportador de sua economia, particularmente no tocante à sua pauta de exportação.

Então fracassou o desenvolvimento regional? Esta é a pergunta que inquieta e estimula este trabalho. Para tentarmos respondê-la visitamos as principais políticas de “desenvolvimento” planejadas para a Amazônia, fazendo as correlações necessárias com as mudanças econômico-sociais ocorridas, particularmente desde meados do século XX. Analisamos as instituições desenvolvimentistas amazônicas no âmbito de um debate mais amplo sobre o desenvolvimento regional, tendo como destaque as relações entre Estado e o grande capital.

¹ Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ), professor da Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará.

2. Crise econômica regional e ação estatal

No final do século XIX, prolongando-se até o início da segunda década do século XX, a Amazônia passou por forte efervescência econômica. A razão principal foi fluxo de renda proveniente do extrativismo da borracha nativa. Belém e Manaus foram as cidades que concentraram os saldos dessa atividade erguida a partir da exploração e apropriação do trabalho excedente do seringueiro – que sustentava o seringalista, proprietários das casas aviadoras, casas de exportação, etc.² A forma de capital dominante era o capital comercial, remunerando-se na esfera da circulação e, por conta disso, pouco estimulando a industrialização regional. A partir de 1910 os seringais de cultivo do Sudeste Asiático entraram em produção crescente e expressiva e o interesse internacional pelo produto amazônico paulatinamente deixou de existir. A economia regional entrou em forte e prolongada crise, produzindo, inclusive, redução da população na região Norte. No início da crise os representantes da oligarquia regional e os governos regionais pressionaram o Executivo Federal para que adotasse uma política de proteção à borracha nativa equivalente à política de defesa do café. O governo federal anunciou o Plano de Defesa da Borracha e a Superintendência de Defesa da Borracha (1912), mas isso foi muito mais discurso do que efetividade prática.

Quando os seringais asiáticos foram ocupados pelos japoneses durante a Segunda Guerra Mundial, a borracha amazônica voltou a atrair atenção internacional. O Brasil assinou os Acordos de Washington (1942), onde se comprometeu a fornecer o ferro de Minas Gerais e a borracha da Amazônia à economia estadunidense. Sem querer diminuir a expressão das mortes, mais do que os soldados brasileiros mortos na Europa, esta talvez tenha sido a principal contribuição do país ao desfecho do conflito bélico a favor das nações aliadas.³

Para efetivar a produção em curtíssimo prazo foi adotado um conjunto de medidas e instituições responsáveis a viabilizar as condições necessárias ao extrativismo e exportação: Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), que recrutava e alistava trabalhadores, principalmente nordestinos, para extrair látex nos seringais amazônicos; a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico; Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) e, entre outros, o Banco de Crédito da Borracha (BCB) – banco estatal brasileiro, mas com parte de capital norteamericano, o que garantia à *Rubber Reserve Company* (agência estadunidense) indicar dois diretores do mesmo. Esta

² Seringalista era quem dominava e explorava o seringal (e por consequência o seringueiro), tendo a propriedade legal ou não da terra. Casas aviadoras compravam o látex (leite da seringueira) e vendiam mercadorias aos seringalistas.

³ Na incursão do Brasil na Europa a Força Expedicionária Brasileira registrou 454 mortos. Benchimol (1977) estima que 150 mil nordestinos foram recrutados (alistamento militar) e enviados à Amazônia como “soldados da borracha” para extrair látex. Sampaio (2007) afirma que o governo brasileiro convocou quase 92 mil soldados da borracha e os encaminhou aos seringais, enfrentando todas as adversidades da floresta. O autor, que também foi soldado da borracha, acredita que aproximadamente dois terços morreram na mata. Secreto (2007) estima 25 mil mortos.

institucionalidade foi importante, na medida em que representava uma presença mais efetiva do Estado na região. Parte dela se prolongou para além da Batalha da Borracha. Foi o caso do BCB (MARQUES, 2007). Apesar dos interesses imediatistas, o banco constituiu-se também como um instrumento de médio e longo alcance. Com ele institucionalizou-se um sistema de crédito e financiamento na Amazônia.

A retomada do controle dos seringais asiáticos pelos aliados despertou novamente o desinteresse pelo produto amazônico. Diante disso, na Constituição de 1946, uma articulação das bancadas nortista e nordestina, fez com que se aprovasse o artigo 199, de autoria do deputado amazonense Leopoldo Peres, estabelecendo a destinação de 3% da renda tributária nacional ao Fundo de Valorização Econômica da Amazônia e 4% para outro fundo (artigo 198) de igual propósito para Nordeste, mais especificamente para o combate à seca. Essa letra constitucional encontrou muitas dificuldades para efetivação, o que em parte foi superado com a regulamentação do artigo sete anos depois.

A região vivia uma grande contradição: interessava à nação, mas não recebia atenção que justificasse tal interesse. Tal contradição já se prolongava por longo período. Em 1940 o presidente Getúlio Vargas visitou Manaus e proferiu aquele que ficou conhecido como discurso do Amazonas, antecipando alguns elementos que seriam retomados posteriormente quando da definição de políticas federais para a região nos anos 1950. A floresta amazônica, e a região por extensão, eram sinônimos de problema, atraso e decadência. Compreendida como “espaço vazio”, a floresta era um inimigo a ser derrotado para incorporar a região ao corpo da nação e ao progresso (num esforço nacional).

O que se observa até aqui, pelos discursos do Presidente da República e pela realização da Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia (1951), 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 – não esqueçamos a tentativa de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (nos marcos da ONU) logo após a Segunda Guerra, o que, segundo Arthur C. Ferreira Reis, poderia se constituir em internacionalização da região. Mas a ocupação deveria ser acompanhada do estabelecimento de função econômica: mantendo o extrativismo tradicional enquanto se processava um movimento rumo à agricultura. Questionava-se o extrativismo, mas não o caráter primário-exportador regional.

3. SPVEA: pioneirismo, ousadia e crise

Discursos a parte, o artigo 199 só foi regulamentado pela Lei nº 1.806, sancionada por Getúlio Vargas em 06 de janeiro 1953, depois de longa articulação da bancada nortista. A lei definiu e delimitou

a Amazônia Legal (região administrativa para efeito de planejamento). O Plano de Valorização foi conceituado como o “esforço nacional para a ocupação territorial da região.” Para implementá-lo, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA - artigo 22º da mesma lei), subordinada diretamente ao Presidente da República. Esta foi a primeira grande instituição destinada ao desenvolvimento amazônico. Também foi pioneira em termos de desenvolvimento regional brasileiro, pois até então não havia uma superintendência regional com caráter abrangente – A SUDENE no Nordeste só seria criada em 1958. Pioneirismo e ousadia foram elementos marcantes no planejamento da SPVEA – e que, contraditoriamente, de alguma forma marcaram suas dificuldades e crise.

A lei 1.806 definiu ainda os objetivos gerais da Valorização da Amazônia: a) assegurar a ocupação da região em um sentido brasileiro; b) construir nela uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; c) desenvolve-la num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.⁴ Feito isso, em 1954 a SPVEA, sob a presidência de Arthur Reis, elaborou o primeiro grande programa de desenvolvimento para a Amazônia, o Programa de Emergência, que antecederia no primeiro ano os planos quinquenais.

O planejamento regional elaborado pela SPVEA demonstrava a necessidade de reestruturar significativamente a economia regional, superando o extrativismo e se apoiando: (a) numa complementaridade à economia nacional (produzindo matérias-primas); (b) na sustentação interna à região (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).

O I Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia desenvolve o diagnóstico sobre a realidade regional presente no Plano de Emergência. A caracterização de esgotamento do extrativismo conduz à defesa de um novo modelo econômico para a região, sustentado na produção/colonização agrícola – que recebeu a maior destinação orçamentária e deveria ser tecnicamente avançada e orientar-se para o abastecimento alimentar da região (“auto-suficiência”), ou seja, para seu mercado interno. 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.⁵

⁴ 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).

⁵ 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, 1954, p. 34).

O plano reafirma os objetivos da lei nº 1.806, incorpora a preocupação da região na segurança nacional e afirma textualmente que a Amazônia se constituía um “espaço vazio”, politicamente perigoso e de onde se conclui que o desenvolvimento da Amazônia deveria ser obra de toda a Nação. “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, 1954, p. 20 e 24-25).

Nestes termos, o Plano propunha a reconversão produtiva da região (no que responderia aos interesses locais e se constituiria como um plano regional) e buscava se enquadrar nas exigências da política de segurança nacional – o que o colocava como uma política nacional. Infelizmente, esses elementos não garantiam apoio às políticas da instituição. Apesar de todas as tentativas da Superintendência e reclamações da bancada política regional, 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. Para entender os motivos disso se faz necessário ampliar o raio de interpretação – para além da SPVEA.

A tentativa de aprovação do I Plano Quinquenal ocorreu num período onde burguesia e oligarquia regionais estavam fragilizadas, reflexo da longa crise do extrativismo e do fato de não se encontrar outro produto que retomasse a efervescência econômica. No final da década de 1950 os comerciantes da borracha ainda buscavam reafirmar seu poder regional e obter concessões do governo federal. Contraditoriamente, a borracha nativa correspondeu a apenas 2,8% do total que a região Norte exportou em 1958 (menos que a exportação de couros e peles 2,9%). A castanha atingiu 27,7%, mas em montantes financeiros muito inferiores aqueles que o látex alcançou em 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 era nem o extrativismo reivindicado pela oligarquia nem aquele descartado pela SPVEA. Era um extrativismo mineral com técnicas “modernas”, cuja empresa extratora era uma testa-de-ferro de uma multinacional dos minérios, a estadunidense Bethlehem Steel. Os números desta exportação dão conta do quanto fragilizada e concentrada encontrava-se a economia regional, pois a produção inicial de uma única empresa representou quase dois terços do total exportado.

Também havia interesses dentro da região que conflitavam com o planejamento da SPVEA: alguns setores defendiam 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); outras frações, entre os quais as extrativistas, não deveriam receber com contentamento a proposição de reconversão da economia regional com superação do extrativismo.

Configura-se, então, uma crise de legitimidade (DIESEL, 1999). A SPVEA não somente não conseguiu apoio suficiente do governo federal (que significava recursos necessários à efetivação de seu planejamento), como também foi significativamente questionada regionalmente. Nestes termos, o I Plano Quinquenal chegou ao fim antes que conseguisse nascer efetivamente. Em busca de legitimidade a Superintendência contratou uma empresa privada de planejamento (sediada no Rio de Janeiro) para elaborar um novo plano de desenvolvimento regional (Nova Política de Valorização). A tecnoburocracia da instituição perdia sua função mais importante e razão de sua existência: elaborar as políticas de desenvolvimento amazônico.

A “moderna” Consórcio de Planejamento e Empreendimentos S/A, empresa contratada pela SPVEA, dotada de instrumentais “científicos”, caracteriza que o problema da Superintendência era a falta de técnica de planejamento - desconsiderando a natureza política do mesmo. A empresa elaborou uma interpretação anacrônica sobre a região, definida como pré-capitalista e feudal. Sua sociedade seria material e culturalmente atrasada, até mesmo o setor terciário seria feudal. Também propôs a industrialização por meio da substituição regional de importações. Este Plano também não teve efetividade, de modo que a instituição, durante sua existência, não conseguiu sustentação de fato no governo federal e Congresso Nacional. Isso pode ser evidenciado também no papel secundário destinado à Amazônia no Plano de Metas. Das grandes obras do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e do seu plano restaram à Amazônia as rodovias Belém-Brasília e, mais tardiamente, a Brasília-Acre. A razão é que isso se enquadrava nos objetivos gerais do plano, particularmente nos investimentos de transporte, e na tentativa de fazer a integração da região ao restante do país – o que ocorreu, mas como consumidora dos produtos da região dinâmica na acumulação de capital (Sudeste).

Após o golpe empresarial-militar de 1964 e a realização de um inquérito policial-militar, o general de divisão Mário de Barros Cavalcanti assumiu a superintendência da SPVEA, permanecendo no cargo até poucos meses após sua substituição pela SUDAM. Sua gestão avaliou negativamente as administrações anteriores (CAVALCANTI, 1967). Ora, se o problema era o desvio do dinheiro público, a ingerência político-partidária e a ociosidade dos funcionários “ineficientes” porque a autoridade e moralidade do general não resolveu estes problemas? Por que após algum tempo o general repetiu a mesma crítica de gestões passadas: a falta de recursos financeiros?

Muitos pesquisadores assimilaram a versão oficial que justificou a extinção da SPVEA, mas com pouca capacidade reflexiva. Para Pereira (1976, p. 63) “por ter se tornado discrepante quanto aos propósitos formalizados em lei, ela [a SPVEA] foi extinta em 1966, dando lugar ao aparecimento da SUDAM, cuidadosamente expurgada dos defeitos e vícios que contaminaram a Agência Regional antecessora”.

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. Para entender a crise da Superintendência se faz necessário maior capacidade reflexiva e abertura do horizonte interpretativo. É verdade que setores dominantes locais conseguiam influenciar a política da SPVEA, como afirmam os diversos autores, mas não significa necessariamente um exclusivismo da oligarquia local na condução da instituição. Desde a abertura da rodovia Belém-Brasília, passou a ocorrer na Amazônia acentuada entrada de grandes proprietários oriundos de outras regiões e mesmo de outros países. Eles também conseguiam ter acesso à instituição. No período de transição entre SPVEA e SUDAM, grupos e famílias importantes vindos de outras regiões receberam recursos financeiros administrados pela primeira.

Também é verdadeiro que as responsabilidades da instituição eram muito amplas e crescentes frente aos recursos financeiros e de pessoal disponíveis. Mahar (1978) e os superintendentes localizam os problemas na falta de repasse financeiro. Em relação ao desempenho institucional, de fato não se tinha um profundo conhecimento técnico e científico sobre a região e isso se refletia em seu corpo técnico-funcional. Isso gerava falta de eficiência, como afirma Pereira (1976), mas 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 tenham ocorridos. Não podemos desconsiderar o fato de que em nível nacional 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 Kubitschek, com o Plano de Metas, e da tentativa de Goulart, esta realidade manteve-se pelo menos até 1964. Isso limitava muito a ação planejadora para a Amazônia (MARQUES, 2013).

A autonomia da SPVEA também era questionada em termos objetivos - não apenas pela não aprovação dos planos elaborados. Os dirigentes denunciavam as constantes reduções das verbas ou predeterminação da aplicação das mesmas (onde gastar) pelo Congresso, restando pouca margem de

manobra para a direção da instituição. Limitações técnicas e financeiras ocorriam de fato, mas devemos ir além: 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, por meio da 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 proposição de SPVEA significava espacializar a acumulação de capital no Brasil, ou seja, estendê-la com força para as demais regiões. Era exatamente o contrário daquilo que se processava desde o início da primeira metade do século XX. A concentração de capital⁶ era mais intensa e concentrada no Sudeste brasileiro, particularmente em São Paulo. Mais que isso: se até o século XIX o Brasil era um conjunto de economias regionais razoavelmente independentes e com forte vínculo direto com o exterior, a partir da industrialização brasileira seu núcleo dinâmico colocava a necessidade de subordinação das mesmas, de centralização da capital na economia paulista – ainda que isso pudesse significar quebra de setores industriais de outras regiões com perda ou migração de capital para o Sudeste.

Por outro lado, a expansão industrial de São Paulo exigia a ampliação do mercado consumidor, incorporando as demais regiões como “clientes” à realização das mercadorias paulistas. A integração nacional se configurava como uma necessidade então, ao mesmo tempo em que delineava a divisão nacional (ou territorial) do trabalho no Brasil: produção industrial no centro versus consumo de mercadorias e fornecimento de matérias primas pela periferia. Evidentemente era o oposto do que propunha a SPVEA: industrialização e autonomia da Amazônia.

Também nos marcos da análise a partir da acumulação de capital: o planejamento da SPVEA buscava sustentação no mercado interno regional por meio da expansão da agricultura e da industrialização local. Isso dependia, além dos elementos extrarregionais já destacados, de determinadas condições intrarregionais não muito fáceis de serem rapidamente alcançadas naquele momento. Ora, quando a instituição foi fundada a Amazônia, segundo o IBGE, continha algo em torno de 3,5 milhões

⁶ Acumulação de capital em decorrência da apropriação de trabalho excedente e reinvestimento produtivo da mais-valia. É uma relação entre capitalistas e trabalhadores. Já a centralização ocorre quando capitais antes dispersos e concorrentes entre si passam a ser geridos por um mesmo comando (o que pode ocorrer por meio de fusões, aquisições, etc.). É uma relação entre capitalistas (MARX, 1988).

de habitantes, dispersos numa área superior a metade do território nacional, majoritariamente no campo e com baixo grau de monetização em grande parte de suas atividades cotidianas (predominava produção de subsistência). Tanto as classes trabalhadoras (assalariados e pequenos produtores), quanto a chamada classe média se apresentavam pouco organizadas e muito fracas economicamente. Assim sendo, uma política que dependesse de um mercado nestas condições encontraria muitas dificuldades. Era o caso da política de substituição regional de importações. Além disso, tocar em frente um projeto desses implicaria enfrentar o capital dominante na economia do Sudeste que queria 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. Ela não reunia condições (e não fez por onde) de conduzir um processo de desenvolvimento regional que pressupunha 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, 1992, p. 7).

Em síntese: sem desconsiderar todos os elementos expostos por diversos autores para explicar a crise da SPVEA, ao contrário, destacamos: (1) o processo e momento da acumulação de capital no Brasil (que muito dificultavam a intenção de industrialização amazônica – que ademais provavelmente recebia oposição paulista); e (2) as limitações intrarregionais da Amazônia (frágil mercado interno, baixa acumulação interna de capital, fraqueza da burguesia regional, objeção de setores tradicionais, etc.)

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

este “novo” Estado significa, contudo, que a decisão do desenvolvimento regional não cabe aos setores regionais, mas, antes de tudo, a quem hegemoniza o governo federal (MARQUES, 2007).

4. SUDAM: auge do planejamento regional, mas para quem?

Em outubro de 1966, em meio à Operação Amazônia,⁷ a SPVEA foi extinta, sendo substituída pela SUDAM (Lei 5.173). Por que isso aconteceu? Porque, além da fragilidade institucional da antiga Superintendência acumulada em sucessivos anos,⁸ 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 como esta possibilidade. Isso ficou mais evidente quando os incentivos fiscais migraram para a agropecuária. A questão relevante que se destacava (e que foi literalmente colocada nos planos de desenvolvimento nacionais e regionais) era: qual a contribuição da Amazônia para o desenvolvimento nacional? Ou dito de outra forma mais clara: qual o papel/contribuição que ela deveria cumprir no processo de acumulação capitalista brasileiro? Se em alguns momentos se apresentava o desenvolvimento amazônico como um esforço de toda a nação, agora mais do que nunca era o contrário: encontrar uma função econômica clara e significativa da região na acumulação de capital que se processava no Brasil – que envolvia suas conexões com o capital multinacional.

Não estamos afirmando que tudo já estava predefinido 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. Isso pode ser constatado no próprio planejamento regional. O primeiro plano da nova Superintendência, o I Plano Quinquenal da SUDAM, mantinha a defesa da industrialização amazônica por meio da substituição regional de importação. Talvez por isso mesmo sofreu do mesmo problema dos planos anteriores: a falta de recursos financeiros para sua implementação.

A SPVEA foi parte de um processo e momento em que se esboçaram os instrumentos e pré-requisitos à ação/intervenção efetivo-expressiva do Estado nacional na Amazônia. Com a Operação Amazônia estes instrumentos foram redefinidos e se consolidou a intervenção e centralização federal. A SPVEA foi um órgão regional e, em certa medida, regionalmente controlado pela oligarquia local. Com

⁷ Conjunto de instrumentos legais (adotado entre os últimos meses de 1966 e início do ano seguinte) que alterou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, os incentivos fiscais e criou novas instituições, entre as quais a SUDAM.

⁸ Denominada de crise de legitimidade ou credibilidade. Superintendentes e pesquisadores destacavam a falta de credibilidade que a instituição sofria.

a SUDAM buscava-se uma nova legitimidade e a colocação da instituição desenvolvimentista e do projeto regional nas mãos centralizadoras do governo federal.

Em 28 de setembro de 1966, o governo federal promulgou a Lei 5.122, transformando o Banco de Crédito da Amazônia S.A. em Banco da Amazônia S. A. (BASA), o qual passou a ter suas atribuições ampliadas no tocante ao desenvolvimento regional, tornando-se o agente financeiro dos incentivos fiscais gerenciados pela SUDAM. Em 28 de fevereiro de 1967, Castelo Branco assinou o Decreto-Lei 288, regulamentando a Zona Franca de Manaus (ZFM) e criando sua superintendência, a SUFRAMA. Também parte integrante da Operação Amazônia, a Lei 5.174 de outubro de 1966 alterou e estendeu ainda mais a política de incentivos fiscais, incorporando fortemente a agropecuária⁹ (levando à concentração fundiária e conflitos agrários). 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 sobre importação de máquinas e equipamentos. Tinham, ainda, a sua disposição créditos que poderiam corresponder a até 75% do valor necessário à implantação dos empreendimentos (os outros 25% eram a contrapartida financeira do requisitante, ou seja, o valor que ele tinha que comprovar ter em mãos para aplicar). No caso de projetos agropecuários, isso poderia chegar a 100% na medida em que a Superintendência aceitava a propriedade da terra como contrapartida financeira (os 25% restantes). Os incentivos eram recebidos como fundo perdido (sem a obrigatoriedade de devolução).

A nova instituição amazônica seria “o” grande órgão de desenvolvimento regional. 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 da Lei 5.173. Comprovação disso pode ser obtida comparando o reduzido orçamento próprio da Superintendência em sentido oposto ao montante de incentivos fiscais. Qual o problema? Em relação aos incentivos fiscais só restava a ela decidir qual demandante privado receberia investimento, diferente do orçamento próprio em que em tese poderia escolher a melhor destinação (a construção de obras públicas, por exemplo).

Contudo, mesmo em se tratando de incentivos fiscais, as contradições se apresentavam. Eles se constituíram na maior fonte dos recursos administrados pela SUDAM, mas foram paulatinamente sendo reduzidos e divididos com outros programas e agências. O Programa de Integração Nacional (PIN,

⁹ Mas restrita à grande propriedade, o que incluía também os grandes proprietários que se deslocavam de outras regiões. Apenas empresas constituídas como sociedades anônimas poderiam requerer estes montantes. Os pequenos produtores estavam alijados. Quanto maior o tamanho da propriedade, maior era o volume de incentivos fiscais que se poderia solicitar. O resultado disso foi concentração fundiária, conflitos agrários e degradação ambiental.

1970) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e Nordeste (Proterra, 1971), além de federalizarem grande extensão de terras da Amazônia, abocanharam 50% dos incentivos fiscais até então gerenciados pela SUDAM. Posteriormente, outras instituições passaram também a dividir os recursos da SUDAM por meio da criação dos fundos setoriais em 1974 (gerenciados pela Embratur, Superintendência da Pesca e IBDF – atual IBAMA). Ainda teve que conviver com a redução do volume destinado a incentivos fiscais – principalmente nos anos 1980 e 1990 (MARQUES, 2007).

O PIN e o Proterra não estavam sob a órbita da SUDAM, nem do Ministério do Interior, mas sim do Ministério da Agricultura, o que significava perda de poder de intervenção da Superintendência na região e concorrência com outras instituições quanto a isso. A aparente força apresentada formalmente quando da criação da nova instituição, estava sendo seriamente testada e demonstrava que a letra da Lei 5.173/66 não correspondia à realidade.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e sua versão regional, I PDA (I Plano de Desenvolvimento da Amazônia), elaborado pela SUDAM, reordenou não apenas a visão sobre a Amazônia como a própria política de ocupação da região. O Nordeste passou a ser apresentado como uma região deprimida e a Amazônia como uma “fronteira de recursos”, constatação que deveria compor o planejamento e as políticas nacionais.

Os primeiros anos da década de 1970 foram marcados pelo choque do petróleo, crise da economia internacional e fim do milagre econômico brasileiro. Neste cenário, o II PND priorizou o setor produtor de bens de produção, substituindo importações, e determinou à Amazônia, por meio do II PDA (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”. Esta mudança já esboçada desde meados dos anos 1960, agora ganhava mais importância e concretude. Os grandes investimentos do II PDA se concentravam em transportes, mineração e energia.

Essa redefinição no planejamento em relação à Amazônia refletia as novas necessidades do processo de acumulação de capital no Brasil e os descobrimentos mineralógicos. Com o golpe militar de 1964 houve a intensificação das pesquisas geológicas na região, especialmente na sua porção oriental, onde ocorreram importantes descobertas de reservas minerais.¹⁰ A participação de empresas multinacionais nas pesquisas geológicas se aprofundou. Em 1966, a Codim, subsidiária da Union Carbide, descobriu reservas de manganês na serra do Sereno, no município de Marabá e em 1967 a

¹⁰ Não nos esqueçamos que o manganês do Amapá havia sido descoberto em 1945 e já estava em plena exploração. Isso estimulava pesquisas na região, fato que ocorria com a bauxita no oeste paraense desde pelo menos o início dos anos 1960.

United States Steel detectou as reservas de ferro da serra Arqueada (Carajás) e de manganês em Buritirama. Também neste ano foram descobertas as reservas de bauxita no rio Trombetas, originando a Mineração Rio do Norte (MRN), conduzida pela Alcan e com incorporação posterior da Companhia Vale do Rio Doce (no início dos anos 1970) e outras empresas. Em 1971 anunciou-se a ocorrência de bauxita em Paragominas.

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 (Trombetas e Albrás/Alunorte) – para o qual se construiu a mega UHE de Tucuruí (e fundou-se a estatal Eletronorte) para fornecer energia subsidiada para a produção do alumínio. O Ferro-Carajás ficou sob a responsabilidade exclusiva da CVRD a partir de 1977 quando esta empresa adquiriu as ações da US Steel, com apoio do Banco Mundial e do Tesouro Nacional.

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. Essa produção era uma necessidade da economia japonesa, que, com a elevação dos preços do petróleo, teve uma acentuada ampliação dos custos de produção de alumínio na medida em que esta produção é intensiva em energia elétrica. Para manter sua taxa de lucro, os capitais nipônicos transferiram para a periferia as etapas mais custosas da cadeia do alumínio. Esta matéria-prima deveria ser vendida ao Japão a preços mais baixos que aqueles produzidos no país oriental. Energia subsidiada era fundamental para isso. O Brasil assumiu este compromisso, ainda que a um altíssimo custo à sociedade brasileira.

A eclosão da crise econômica no Brasil no final da década de 1970 reforçou mais ainda os propósitos do governo federal para a Amazônia, culminando na criação do Programa Grande Carajás (PGC). O projeto Ferro-Carajás era a razão principal de existência e espinha dorsal do PGC. A área de influência direta do PGC alcançou 895.265 km² - 10,6% do território brasileiro que envolviam mais de 240 municípios do Maranhão, Pará e Tocantins. 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 implementação do PGC levou em conta diversos fatores, desde a situação brasileira e internacional, seu potencial mineral, até elementos locais como a existência de floresta para queimar e transformar em carvão para a produção de ferro-gusa. 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 (LEAL, 2007; LÔBO, 1996; HALL, 1991).

Em paralelo cresceu a importância da Vale do Rio Doce: MRN, Albrás-Alunorte e Ferro-Carajás/província mineral de Carajás.

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, ou pressionavam para ter, algum 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 tinha seu conselho de administração sediado em Brasília, sob a presidência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e era composto por um conjunto de ministros e a representação do Conselho de Segurança Nacional. Ele se constituiu, assim, num novo órgão com funções e recursos para interferir diretamente no planejamento econômico-social amazônico, tomando decisão inclusive sobre isenção fiscal. Isso se chocava com as prerrogativas e aspirações da SUDAM.¹¹ 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.

Contraditoriamente, a fase da mineração, que passou a atrair mais atenção e investimentos do Governo Federal, enfraqueceu relativamente o principal órgão federal de desenvolvimento regional: houve um esvaziamento político e econômico-financeiro da SUDAM. As grandes decisões sobre o desenvolvimento regional (ou mais precisamente sobre a exploração de seus recursos naturais) foram tomadas fora da Superintendência e distantes das fronteiras amazônicas. Ganharam evidência e apoio governamental as 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 – atuando também com a mesma lógica das empresas multinacionais: apropriação dos recursos naturais e pouco compromisso social com a região. Isso também coincidiu com a diminuição dos incentivos fiscais para a agropecuária e outros setores, levando muitos pesquisadores a localizarem a crise da SUDAM e do desenvolvimento regional amazônico nos anos 1980 e na redução dos incentivos fiscais.

¹¹ Mas isso não quer dizer que a SUDAM fosse contrária aos projetos de extração mineral, nem mesmo ao PGC. Desde seu I Plano Quinquenal ela alimentava o desejo por esta exploração. A título de exemplo vejamos o apoio à Icomi no Amapá.

A partir do III PDA, os planos regionais de desenvolvimento amazônico foram perdendo capacidade de intervir efetivamente na realidade regional, como se pode observar no I PDA – Nova República (1986-1989). Foram lançados vários planos, sucessivamente um mais fragilizado que o outro: PDA (1992-1994), PDA (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). Nos governos Lula e Dilma esta dinâmica foi mantida.

Crise e/ou fracasso do desenvolvimento regional? Nos anos 1980? Primeiramente devemos problematizar a crise do desenvolvimento amazônico, no mínimo nos perguntando a quem se destinavam prioritariamente as políticas de desenvolvimento. Eram aos trabalhadores? Segundo, não é nos anos 1980 que a SUDAM (e o planejamento regional) 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 ao processo de acumulação capitalista brasileira (em suas associações com a divisão internacional do trabalho) como fornecedora de produtos naturais, principalmente minerais. Evidentemente, estamos nos referindo particularmente à Amazônia oriental, objeto por excelência destas políticas e da atuação da Superintendência.

A crise econômica brasileira dos anos 1980 fragilizou não apenas o Estado desenvolvimentista, mas também e significativamente a política de desenvolvimento regional sustentada em incentivos fiscais. O endividamento do Estado brasileiro e da economia nacional levou o governo a tomar outras prioridades, reduzindo progressivamente o volume dos incentivos fiscais regionais e mudando seu formato, tornando-os mais parecidos a crédito bancário. Com as mudanças processadas nos anos 1970, a SUDAM passava a depender dos volumes de incentivos fiscais. A redução dos mesmos implicaria em explicitação da crise da Superintendência. Isso ocorreu nos anos 1980-1990, mas as raízes da crise são anteriores. Isso culminou com a extinção da SUDAM em 2001 e sua substituição pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA).

5. Intensificação da exploração dos recursos naturais e fragilidade das instituições regionais: a mesma lógica de tomada de decisão.

A década de 1990 foi hegemonizada por políticas neoliberais no Brasil e América Latina. O governo de Fernando Henrique Cardoso empreendeu diversas reformas do Estado dentro deste ideário, entre as quais o processo de privatização das empresas estatais. A Companhia Vale do Rio Doce (atualmente respondendo pelo nome fantasia Vale) foi privatizada em 1997, pelo preço de R\$ 3,3 bilhões. As reservas de ferro à sua disposição em Minas Gerais e na Serra dos Carajás (Sudeste do Pará)

somavam 12,9 bilhões de toneladas, cujo valor não entrou no cálculo da privatização. A empresa contava também com R\$ 700 milhões em caixa e já dava um lucro anual superior a US\$ 500 milhões – valor que cresceria exponencialmente em decorrência do enorme investimento que havia sido feito na companhia pouco antes da privatização. O preço pago pela empresa representou nos anos 2000 e 2010 ao lucro de pouco mais de um mês de operação. Muito contribuiu para isso a adoção da Lei Kandir, isentando o ICMS na exportação de produtos básicos e semi-elaborados, como é o caso da mineração. Assim, há o barateamento do preço destas mercadorias, aumentando a competitividade das empresas exportadoras, mas ao custo de maior intensificação da extração mineral e fragilização do orçamento estadual.¹²

Com a privatização da Vale e a ampliação da presença de empresas multinacionais¹³ generalizou-se na Amazônia, e no Pará em particular, projetos de extração mineral: ferro, ouro, prata, níquel, cobre, manganês, bauxita, caulim, ente outros. Isso gera uma contradição a mais para as instituições encarregadas de pensar (e supostamente conduzir) o desenvolvimento amazônico. Nos anos 1970 e 1980 elas sofreram a concorrência principal de outras empresas estatais (a Vale, por exemplo) e políticas e agências públicas (PGC, entre outras). O processo de tomada de decisão passava a ocorrer por fora da SUDAM/BASA (e da região), mas ainda no âmbito do governo federal.

Com a privatização da Vale e implantação de novas empresas mineradoras e mega-empresendimentos (hidrelétricas, por exemplo) a decisão, grosso modo, ocorre não apenas por fora da região e das instituições regionais, mas em grande medida do próprio governo federal (ainda que formalmente ele esteja presente neste processo), ou seja, não é uma decisão tomada de antemão pelo Estado brasileiro. A implantação de um novo empreendimento (ou intensificação da exploração existente) é decidida pela grande empresa privada levando em consideração seus interesses na concorrência internacional. Acontece que os impactos sociais e ambientais se concentram na região, gerando enormes tensões, contradições e pressões sobre os serviços públicos. Ademais, a decisão de implantação vem acompanhada da pressão sobre o governo brasileiro, estadual e municipal exigindo um conjunto de obras públicas e favores fiscais utilizados para reduzir os custos do empreendimento. A implantação da ALPA (siderúrgica da Vale em Marabá), que geraria um volume significativo de empregos, não interessa à própria Companhia (cujo interesse imediato é a exportação do minério bruto).

¹² O ICMS é o principal tributo estadual. Sua isenção não anula a elevação da demanda por serviços públicos que implantação ou mesmo permanência dos grandes projetos mineralógicos gera no município e estado hospedeiro – a acentuada imigração é um dos fatores propulsores desta demanda. Ainda que haja royalties, eles não são suficientes para fazer frente na mesma proporção à ampliação da procura de que falamos: saúde e educação públicas, segurança, saneamento, habitação, etc.

¹³ A própria Vale informa que aproximadamente 40% de seu capital total está em mãos estrangeiras.

Por isso, a multinacional de origem brasileira (ex-estatal) protela há anos este projeto. Em todo caso, justifica a não implantação pela não construção das eclusas da hidrelétrica de Tucuruí,¹⁴ não derrocagem do rio Tocantins (retiradas das grandes rochas para facilitar a navegação), não construção do porto eanel viário de Marabá, entre outros.

Mesmo com toda a diversidade natural, humana e mineral, a economia amazônica ainda reproduz um perfil de extrativismo primário-exportador. A diferença para o período da borracha é que, enquanto antes a dominância era do capital comercial e de técnicas rudimentares de produção, na atualidade (1) a forma de capital é o industrial-financeiro,¹⁵ localizado na dinâmica global da disputa inter-imperialista; (2) utilizam-se as mais modernas forças produtivas existentes na extração dos recursos naturais, particularmente minerais. Por conta disso, a pauta de exportação regional sustenta-se nas commodities, produtos básicos que tem seu preço (cotação) definido no mercado internacional. São minerais e produtos do agronegócio. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (www.mdic.gov.br), o minério de ferro bruto respondeu por 43,31% de tudo o que a região Norte exportou em 2014.¹⁶ Em 2013 foi 52,42% e em 2011 havia sido 59%. Esta redução teve como causa a redução conjuntural da demanda chinesa e da contração dos preços das commodities no mercado internacional. Então numa situação desta se vende menos? Em termos de volume de minério vendido não necessariamente. Para compensar a queda dos preços (ou reduzir seu impacto no faturamento) a grande mineradora procura vender uma quantidade maior do produto, ainda que ganhando menos por tonelada exportada. Vejamos. Em 2013 o Pará exportou um volume total (todos os produtos) de 126.151.876.032 kg, recebendo um valor de US\$ 15.852.091.025. Em 2014 este montante reduziu-se a US\$ 14.259.474.775, equivalente a -10,05. Mas essa queda poderia ter sido maior se não fosse o aumento do volume exportado que neste ano alcançou 130.187.364.816 kg. Ou seja, vendeu-se mais, ganhando menos. Esse comportamento derivou do desempenho da principal economia exportadora do Norte: o Pará (e seu principal produto: o ferro). Em 2014 enfrentou uma redução de 24,30% no valor das exportações de ferro, mas vendendo 3,19 bilhões de toneladas a mais deste

¹⁴ Chamadas de comportas, as eclusas funcionam como degraus ou elevadores, permitindo que as embarcações ultrapassem áreas dos rios com grande desnível (é o caso das barragens). As eclusas de Tucuruí já foram concluídas pelo governo federal, e por isso deixaram de compor o rol de desculpas da Vale.

¹⁵ O capital financeiro, não necessariamente especulativo, domina grande parte do agronegócio brasileiro. No caso da soja e de outros grãos as multinacionais exercem este domínio financiando a produção, adquirindo a mesma e realizando a exportação. Assim, elas fazem o que Oliveira (2005) denomina de monopolização do território.

¹⁶ Em 2014 aproximadamente 72% de toda a exportação do Norte foi na forma de minério bruto ou semi-elaborado. Afora isso, o produto de maior complexidade industrial que apresentou melhor desempenho foi motocicleta, que correspondeu a 0,85% do valor exportado pela região – sendo que esta é uma produção que conta com a importação de muitos componentes desta mercadoria.

produto. Assim, há uma aceleração da extração mineral, diminuindo o tempo de vida útil das reservas, que passam a se esgotar mais rapidamente.

Aproximadamente 85% do valor de tudo o que o Pará exportou em 2014 foi na forma de minérios brutos (principalmente) ou semi-elaborados. O ferro bruto respondeu por 52,36% de tudo que o estado paraense vendeu ao exterior – no ano anterior havia sido 62,22%. O restante é dominado principalmente por outros minérios e pelo agronegócio.

Quem domina este comércio? Na região Norte a Companhia Vale do Rio Doce (Vale S.A.) foi responsável diretamente por 48,04% das exportações – isso sem contar sua participação em outros empreendimentos. Ela foi seguida pelas mineradoras Alunorte (8,02%), Salobo Metais (3,8%), Albrás (3,62%) e empresas do agronegócio: JBS (3,11%), Bunge (2,36%) e Minerva (2,12%).

No caso paraense, a Vale respondeu por 59,29% do valor exportado em 2014 (fora 67,23% em 2013), seguida pela Alunorte (9,89%), Salobo (4,69%), Albrás (4,47%) e Minerva (1,7%). Expandido o foco para a Amazônia Legal,¹⁷ constatamos que as exportações do Mato Grosso são dominadas pelas multinacionais dos grãos e carnes (sejam de origem estrangeira ou nacional): Bunge (11,54%), ADM (9,18%), Amaggi (8,53%), Cargill (8,43%), JBS (6,50%) e LDC (6,27%). A soja bruta é o principal produto de exportação do estado (48,76%), seguido pelo milho (13,84%) e outros derivados de soja, carnes e demais produtos do agronegócio.

Os produtos não industrializados crescem desproporcionalmente. Isso é mais uma demonstração do caráter primário-exportador da Amazônia, que tende a se permanecer assim, entre outros, por conta da composição dos investimentos. As grandes mineradoras têm como objetivo principal a extração mineral simples,¹⁸ ou seja, sem beneficiamento, confirmando o papel da região como uma colônia de recursos naturais (energia elétrica, minérios e agronegócio). É o caso do ferro de Carajás, que é extraído lavado e colocado nos trens que o levam ao porto no Maranhão para ser embarcado nos navios para o exterior. Essa é a função da Amazônia na atual Divisão Internacional do Trabalho imposta pela acumulação de capital na lógica da globalização do saque.¹⁹ Pelo levantamento sobre investimento realizado em 2011 (SIMINERAL, 2011), do total previsto para o Pará até 2015 a extração e as obras de infraestrutura mineral (portos, ferrovia...) correspondiam a 71% do montante planejado. A contradição é

¹⁷ Que além do Norte inclui o Mato Grosso e aproximadamente 2/3 do Maranhão. Dada a dificuldade de separarmos os dados do Maranhão referentes ao 1/3 que não compõe a Amazônia Legal, estamos computando os valores inteiros deste estado.

¹⁸ Com as multinacionais do agronegócio a situação não é muito diferente.

¹⁹ Os investimentos das grandes mineradoras concentram-se na extração mineral e não no beneficiamento – a não ser quando o Estado fornece condições favoráveis para isso, como é o caso do fornecimento de energia elétrica subsidiada.

que o minério exportado *in natura* da Amazônia se transforma em geração de mais riqueza e emprego nos países centrais e na China (maior consumidor do ferro amazônico).

Assim, a Amazônia, em particular sua porção oriental, tem se consolidado como exportadora de produtos naturais. Isso tem repercutido em grandes saldos na balança comercial de alguns estados. Em 2014 o saldo da balança comercial da Amazônia Legal foi de US\$ 11.452.864 (US\$ 12.564.743 em 2013),²⁰ enquanto o Brasil registrou um déficit de US\$ 3.959.173. Mato Grosso (US\$ 13.028.647) e Pará (US\$ 13.292.958) somaram um superávit de US\$ 26.321.605, compensando o saldo negativo de outros estados brasileiros e evitando um déficit ainda maior na balança comercial nacional.

Mas este saldo positivo decorre da exportação de produtos básicos, sem grande incorporação tecnológica ou industrialização mais elaborada – ainda que o extrativismo mineral seja definido como indústria extrativa. Em 2014 de tudo o que o Brasil exportou 48,67% foi na forma de produtos básicos (minérios, grãos, etc.), 36,29% manufaturados, 12,91% semimanufaturados e 2,13% operações especiais. A Amazônia Legal exportou 79,39% em produtos básicos (minério de ferro bruto ou soja em grãos, por exemplo), 10,78% como manufaturados (motocicletas, entre outros), 9,41% em semimanufaturados (alumina,²¹ por exemplo) e 0,43% em operações especiais. Isso quer dizer que para cada US\$ 100,00 exportados US\$ 79,39 ocorreram como produtos sem industrialização efetiva e apenas US\$ 10,78 foram de mercadorias de industrialização mais acentuada.

No caso do Pará, a presença do extrativismo mineral é maior que no restante da Amazônia. Isso se expressa na composição das mercadorias exportadas: básicos (76,93%), semimanufaturados (10,18%), manufaturados (12,51%) e operações básicas (0,38%). Esta proporção é ainda mais gritante na economia mato-grossense, mas sob o domínio do agronegócio: 95,19% foram exportações de produtos básicos (praticamente sem industrialização) e apenas 0,85% ocorreram como manufaturados – outros 3,96% foram de semimanufaturados.

Vejamos rapidamente o caso da agropecuária. Segundo a pesquisa Produção da Pecuária Municipal do IBGE (www.ibge.gov.br), em 2012 existiam 80.047.090 cabeças de gado bovino na Amazônia Legal, equivalente a 37,89% do rebanho nacional (211.279.082). Mato Grosso detinha o maior rebanho (28.740.802), seguido pelo Pará (18.605.051). Ainda que com oscilações, é um crescimento bastante significativo, pois em 2001 havia 51.689.034 bovinos na região, em 2009 totalizaram 74.679.513 cabeças. Existem mais de três cabeças de boi para cada habitante na Amazônia

²⁰ Das suas grandes economias a exceção fica por conta do Amazonas, que, em função da Zona Franca de Manaus, importa muitos componentes para montar produtos e vender no mercado brasileiro. Por isso, sua balança comercial é muito deficitária (US\$ 11,978 bilhões negativa em 2014).

²¹ Alumina é a bauxita (minério bruto) industrialmente transformada em matéria-prima do alumínio.

brasileira. Entre os vinte municípios brasileiros com maior rebanho bovino treze estão nesta região, dos quais seis são paraenses, incluindo aquele que tem o maior efetivo nacional, São Félix do Xingu (Sudeste do Pará), com 2.143.760 animais.²² A pecuária durante os anos 1970 e 1980 foi bastante estimulada pelos incentivos fiscais gerenciados pela SUDAM. Nos anos 1990, com a crise desse instrumento, o setor procurou outras fontes de financiamento, muitas delas públicas – é o caso do FNO, operado pelo Banco da Amazônia. Com isso, quebrou-se a dependência em relação à Superintendência. Além do investimento por meio de bancos públicos tradicionais, o setor é apoiado também pelo BDNES. É o caso do estímulo ao crescimento dos grandes frigoríficos brasileiros, objetivando tornar o Brasil o maior exportador de carne bovina do mundo. Em 2008, do total de crédito industrial do banco, metade foi destinada às indústrias frigoríficas, as quais já se encontram localizadas e em expansão no Pará e Mato Grosso.

Ainda no campo do agronegócio, o aumento das exportações de soja, estimulado pelo governo brasileiro, têm produzido uma corrida por novas terras, de modo que esta produção tem avançado do Mato Grosso para o Pará (particularmente no sentido da BR 163: Santarém-Cuiabá), Rondônia e os outros estados, entre os quais a região denominada de Mapitoba: Maranhão, Piauí e Tocantins (fronteira entre a Amazônia Legal e o Nordeste) e Bahia. O resultado é a derrubada da floresta e o desaparecimento de comunidades de moradores nativos que ficavam na área de expansão sojeira.

O que se observa é que o agronegócio é a reprodução de nosso passado agrário-exportador no moderno campo brasileiro. Continuamos a exportar matérias-primas e alimentos, enquanto a população passa fome. É uma modernização conservadora, porque mantém e reforça as estruturas arcaicas da propriedade, porque nos prende ao passado. Mais que isso, vendemos produtos primários com baixos preços e compramos industrializados a preços elevados. Essa situação levou Aloysio Mercadante, então ministro de ciência e tecnologia do governo Dilma Rousseff, a admitir que o Brasil tem que vender navios carregados de soja (ou de ferro, acrescentaríamos) para conseguir importar um contêiner com semicondutores.

Ademais, para estimular ainda mais a produção mineral (e outros setores em outras regiões do país), o governo federal planeja a construção de dezenas de mega-hidrelétricas nos rios amazônicos, algumas já em implementação como é o caso das localizadas no rio Madeira (Jirau e Santo Antonio - Rondônia) e a hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu, no Pará (cujas estimativas de custo da

²² As atividades que mais desmatam são aquelas relacionadas com pecuária, soja e madeiras. Em São Félix do Xingu, Sul do Pará, havia 30 mil cabeças de gado em 1997. Em 2007 este rebanho saltou para 1,7 milhões de bois e atualmente se aproxima dos 2,2 milhões de animais. Isso o colocou na liderança dos municípios desmatadores brasileiros, produzindo outros problemas: grilagem, conflitos agrários, etc.

construção chegam a R\$ 30 bilhões. Diversos outros rios, como o Tapajós, Araguaia, Tocantins, Trombetas, entre tantos, estão mapeados e com projetos de dezenas de novas hidrelétricas. A crise hídrica-energética de 2014-2015 reforça ainda mais esta política, que para a região tem um alto custo socioambiental.

O conjunto de obras públicas, com destaque para hidrelétricas, linhões de transmissão, portos e estradas, em implantação no governo Rousseff faz parte da Iniciativa para a Integração da Região Sulamericana (IIRSA), elemento central da União das Nações Sulamericanas (UNASUL).²³ O objetivo é integrar a América do Sul do ponto de vista logístico e de outras condições básicas para a melhor exploração de nossas riquezas naturais e sociais (neste caso o trabalho do trabalhador). Olhando o mapa deste subcontinente veremos a localização extensa e estratégica da Amazônia. Não é por outro motivo que inúmeras obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo brasileiro localizam-se nesta região – dando continuidade a proposição dos eixos nacionais de integração propostos no governo Fernando Henrique Cardoso. Com os linhões de transmissão, o governo pretende incorporar toda a região no chamado Sistema (de transmissão) Integrado Nacional (SIN) e a partir disso chegar ao Peru, Bolívia e Venezuela, para vender e comprar energia elétrica – nos dois primeiros países as construtoras brasileiras já estão envolvidas em projetos de mega-barragens. Mais uma vez emerge a pergunta: quem decide o destino amazônico?²⁴

Diante do exposto fica a questão: qual o poder de decisão das instituições regionais de desenvolvimento na Amazônia: Sudam, Banco da Amazônia, agências, órgãos e secretarias estaduais e municipais? A resposta parece ser uma capacidade quase inexistente de interferir nas grandes decisões sobre a economia e sociedade amazônicas.

5. Considerações finais

Nos planos de desenvolvimento a Amazônia foi entendida como “fonte de recursos naturais” e a natureza restringiu-se, de um lado, à matéria-prima e, de outro, à mercadoria na forma de terras para comercialização e acumulação. Seguindo a concepção estritamente economicista e que entende a natureza como um obstáculo ao progresso, documentos e discursos oficiais chamaram a se lutar para vencer as forças da natureza e conquistar os “espaços vazios” amazônicos.

²³ Esta conexão é bem explicitada por Castro (2012).

²⁴ Ademais, chama a atenção o uso do dinheiro público para responder a interesses diversos. No complexo hidrelétrico do rio Tapajós, que inclui alguns de seus afluentes no Pará e Mato Grosso, as hidrelétricas estão sendo projetadas de tal modo que fiquem em áreas de difícil navegação (encachoeirados). Junto às hidrelétricas serão construídas as eclusas para que o rio se transforme em uma hidrovia para diminuir os custos de transporte do agronegócio do Centro-Oeste e Norte – dominado pelas multinacionais dos grãos.

No “auge” da SUDAM gestou-se um projeto impulsionado pelo Estado brasileiro onde ela seria coadjuvante. O projeto teria que permanecer fortalecido, mas a Superintendência não necessariamente. Foi o que aconteceu quando a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro levou à redução drástica dos incentivos fiscais sob a gerência da SUDAM. Quando ela foi extinta em 2001 pelo governo Fernando Henrique Cardoso, poucos se levantaram para defendê-la. Aqueles que haviam ganho com os incentivos fiscais não viam grandes motivos para defender uma instituição que agora pouco tinha a distribuir. As classes trabalhadoras também não mobilizaram em prol de uma instituição que pouco fez pelas mesmas.

A SUDAM foi substituída por uma agência, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), totalmente esvaziada de poder de intervenção: orçamento extremamente limitado, reduzido corpo técnico, sem instrumentos efetivos de planejamento regional, etc. Ela refletia o desmonte do Estado brasileiro promovido no decorrer dos anos 1990. A nova instituição serviu antes de tudo para evitar possíveis críticas ao vazio institucional: extinguir a Superintendência e não deixar nada no lugar. Suas principais ações giraram em torno da tentativa de implantação de arranjos produtivos locais (APLs). A SUDAM foi recriada durante do governo Lula da Silva, mas muito mais para afirmar que estava cumprindo uma promessa de campanha eleitoral. A fragilidade institucional manteve-se tal qual era o caso da ADA. Ela tem pouca capacidade de intervenção no desenvolvimento regional.

Com a privatização da Vale do Rio Doce (1997) e a expansão de outros projetos e empresas minerais e do agronegócio na Amazônia, presenciou-se uma maior internacionalização de sua economia, aumentando o valor e o volume de suas exportações, mas majoritariamente concentradas em produtos sem ou com industrialização limitada. Paralelamente, cresceu a importância das grandes multinacionais na região (sejam elas de origem brasileira ou estrangeira). Mesmo durante a fase da SUDAM recriada, elas tomam decisões que alteram profundamente a realidade socioeconômica e ambiental da Amazônia, sem que precisem de autorização da Superintendência – que, na maioria das vezes, sequer é chamada a opinar.

Ademais, há uma contradição a mais: estima-se que 42% do território amazônico têm algum tipo de proteção (reserva ecológica, reserva extrativista, terra indígena, etc.).²⁵ A jurisprudência sobre parcela significativa do espaço regional está nas mãos do governo federal (incluindo as terras militares), diminuindo a capacidade de gestão dos órgãos estaduais e mesmo das instituições federais do

²⁵ É verdade que grande parte destas áreas de reserva não conta com proteção de fato e recursos para tal. É o caso majoritário das áreas de proteção ambiental (APAs), por exemplo. Não se entenda que estamos questionando a existência destas áreas, apenas pontuando contradições. Se as mesmas estivessem nas mãos de determinados governos estaduais, talvez sua situação estivesse ainda mais complicada do ponto de vista socioambiental.

desenvolvimento regional. Além do que já foi exposto, outras ações e programas se sobrepõem ao território da região – veja o caso PPG7²⁶ ou mais recentemente das políticas de Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, vinculadas ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (estas últimas ainda que com outro formato e com menor expressão). Não estamos advogando um exclusivismo das instituições amazônicas nas políticas sobre a região, mas pelo menos uma capacidade efetiva de articulação entre as mesmas e as demais instituições.

Em paralelo, persistem os dados de indicadores sociais que apontam a região, juntamente com o Nordeste, como regiões pobres e de muitas inquietações sociais. Os municípios amazônicos estão entre os que apresentam os piores IDHs do Brasil, no que são acompanhados pelos nordestinos. Na Amazônia se reproduz continua e gritantemente a contradição que opõe riqueza para poucos (não necessariamente da região ou mesmo residente nela) e miséria para muitos.

Pelo exposto fica a questão: fracassou o processo de desenvolvimento regional? 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. Neste caso, não podemos falar em insucesso. Do ponto de vista da grande massa populacional, das classes trabalhadoras, concluiríamos por seu fracasso, mas os grandes projetos em torno da mineração e da produção agropecuária não tinham esta população como alvo central a ser beneficiado. Então, ao discutirmos um possível fracasso do desenvolvimento amazônico ou o seu inverso devemos ter como norte a questão: desenvolvimento para quem?

Assim, a análise do período em questão nos apresenta o 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.

Resta, portanto, pouca margem de manobra às instituições regionais de desenvolvimento. A persistir o atual quadro econômico nacional e regional e mantidas as opções políticas adotadas nas últimas décadas (sejam por governos de direita ou de “verniz” de esquerda²⁷), o papel destinado a estas instituições é de marginalidade ou até mesmo de ilustre ostracismo, vivendo mais das lembranças do passado do que da ação do presente. É possível mudar este quadro? Sim, mas depende da construção de outro projeto político que, por enquanto, não está no horizonte das forças dominantes no cenário

²⁶ Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, cuja uma das fontes iniciais de financiamento provinha dos sete países mais ricos do mundo.

²⁷ Aqueles que, grosso modo, não apresentam projeto verdadeiramente de transformação/desenvolvimento social, se limitando a políticas compensatórias, mantendo os excluídos nesta condição – talvez com alguns recursos a mais, mas excluídos e explorados.

político brasileiro: sejam elas de situação ou oposição. Este projeto deve ser construído pelos excluídos das políticas de desenvolvimento.

Referências bibliográficas

- BENCHIMOL, Samuel. Amazônia: um pouco-antes e além-depois. Manaus: Umberto Calderaro, 1977.
- CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de Infraestrutura e integração sul-americana. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr. 2012.
- CAVALCANTI, Mário de B. Da SPVEA à SUDAM (1964-1967). Belém, 1967.
- DIESEL, Viven. A construção das recomendações no planejamento do desenvolvimento. Belém: UFPA/NAEA, 1999 (tese de doutorado).
- HALL, Anthony. O programa Grande Carajás – gênese e evolução. In: Jean Hebette (org). O cerco está se fechando. Petrópolis: Vozes, 1991.
- LEAL, Aluizio. Sinopse Histórica da Amazônia. In: TRINDADE, José R.; MARQUES, Gilberto (orgs.). Revista de Estudos Paraenses, edição especial – IDESP. Belém: IDESP, 2010.
- 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, 1992.
- MAHAR, Dennis. Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.
- MARQUES, Gilberto. Estado e desenvolvimento na Amazônia: a inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, 2007 (Tese de Doutorado).
- MARQUES, Gilberto. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, n. 34, fev. 2013. São Paulo: Plêiade, 2013.
- MARX, Karl. O Capital, Livro I, volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1988. cap 24..
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Paradoxos da burocracia. Um estudo de caso da Amazônia brasileira. Brasília: UNB, 1976 (dissertação de mestrado).
- OLIVEIRA, Ariovaldo U. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, Ana Fani (org.). Novos caminhos da geografia. São Paulo: Contexto, 2005b.
- SAMPAIO, Paulo. Soldado da Borracha: herói esquecido. Belém: I Edição, 2007.
- SECRETO, Verónica Mª. Soldados da borracha: trabalhadores entre o sertão e a Amazônia no governo Vargas. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.
- SINMINERAL - Sindicato das Indústrias Minerais do Estado do Pará. Balanço mineral do Estado do Pará 2010. Belém: SINMINERAL, 2011.
- SPVEA. Plano de Valorização Econômica da Amazônia; Primeiro Plano Quinquenal. Belém: SPVEA, 1954.
- SUDAM. II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975-1979). Belém: SUDAM, 1976.
- www.mdic.gov.br, acessado em 03.02.2015.
- www.ibge.gov.br, acessado em 03.02.2015.