

AMAZÔNIA: O NASCIMENTO DE UMA REGIÃO DE PLANEJAMENTO

Amazon: the birth of a region planning

Amazon: el nacimiento de una región de planificación

Antonio de Oliveira Júnior
Universidade Federal de Uberlândia
antonioojr@pontal.ufu.br

Resumo

Amazônia é, indiscutivelmente, uma região estratégica não apenas para o Brasil e para a América Latina, mas para todo o mundo, pela diversidade de seus sistemas, por sua expansão geográfica, englobando vários países da região e por seu papel nos interesses ambientais do mundo atual. Este artigo tem como objetivo geral analisar e discutir a gênese dos processos de planejamento regional, a partir da criação da Amazônia enquanto região de planejamento. Apresenta o debate em torno dessa delimitação, necessária para por em prática as políticas de planejamento formuladas pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), primeira agência de desenvolvimento da região, criada nos anos cinquenta, com o objetivo de integrar a economia da Amazônia ao território nacional.

Abstract

Amazon is unquestionably a strategic region not only for Brazil and Latin America, but to the whole world due to the diversity of their systems in their geographic expansion, embracing several countries of the region and for his role in the environmental interests in the current world. This article has the general objective to analyze and discuss the genesis of the processes of regional planning, since the creation of the Amazonia as a planning region. It shows the debate around this delimitation, necessary for practicing the planning policies formulated by the Superintendency of Economic Valorization Plan of Amazonia (SPVEA), first development agency in the region, created in the fifties, with the purpose of integrating the Amazon economy to the national territory.

Resumen

La Amazonía es sin duda una región estratégica no solo para Brasil y América Latina, sino para el mundo entero, por la diversidad de sus sistemas, su expansión geográfica, abarcando varios países de la región y su rol en los intereses ambientales de la actualidad. mundo. Este artículo tiene como objetivo analizar y discutir la génesis de los procesos de planificación regional, a partir de la creación de la Amazonía como región de planificación. Presenta el debate en torno a esta delimitación, necesaria para poner en práctica las políticas de planificación formuladas por la Superintendencia del Plan de Valorización Económica Amazónica (SPVEA), la primera agencia de desarrollo de la región, creada en los años cincuenta, con el objetivo de integrar la economía. desde la Amazonía hasta el territorio nacional.

Introdução

Definir, conceituar, delimitar, caracterizar uma região é uma das tarefas mais árduas da Geografia. Podem-se utilizar desde os métodos mais tradicionais até os métodos de análise quantitativa, passando pelos métodos históricos, sociológicos etc. Definir, conceituar, delimitar, caracterizar uma região com objetivos de nela atuar de modo a reduzir suas desigualdades internas é tarefa mais árdua ainda.

Mas o que define a região de planejamento? Quem surge primeiro, a região, o plano ou a instituição regional? Quando se falava em resolver o problema do Nordeste, estava explícito que Nordeste era este? Que Nordeste necessitava ter seus problemas resolvidos? Quando falamos de Amazônia, a qual Amazônia estamos nos referindo? Ou a quais Amazônias? São estas Amazônias regiões tradicionalmente falando ou são regiões de planejamento?

O que caracteriza o planejamento regional e o que o diferencia de outras formas de ordenamento territorial é a sua dimensão espacial, embora as regiões para estes fins específicos possam ser de qualquer tamanho. Então, não é a dimensão espacial que define o planejamento regional, e sim a sua ação sobre determinada região. É o plano então o instrumento de intervenção da ação planejadora que norteará, tanto os limites da região quanto a sua ação, geralmente calcada em grandes projetos e em grandes intervenções no espaço regional. Foi assim na experiência norte-americana do Tennessee Valley Authority e nas experiências brasileiras da Comissão do Vale do São Francisco, do Polígono das Secas e da Amazônia.

No nosso caso, a região surge com o plano, embora as condições do plano tenham surgido antes da formulação da região. Região extremamente complexa, seja em relação à sua natureza desconhecida, seja relacionada aos seus limites não delimitados, a grande questão era: quais os limites e dimensões da fração do território brasileiro denominada de Amazônia. É certo que uma única Amazônia já não existia. A floresta, a bacia, a sua população.... qual o critério para definir e delimitar a Amazônia? Eidorfe Moreira (1960, p.11) nos lembra que

nenhum problema é mais complexo e ingrato em Geografia do que o de conceituar e sobretudo delimitar regiões, pois nem sempre é possível conciliar, no plano geográfico, as necessidades lógicas do espírito com a ordem natural das coisas [e que], antes de entendermos e delimitarmos a região é necessário estabelecer critérios que permitem defini-la conceitualmente.

Para realizarmos uma divisão em partes de um território, devemos analisar o que sejam critérios geral e comum, diz Eidorfe Moreira, para quem, citando Fábio de Macedo Soares Guimarães,

uma região natural deve ser caracterizada por um conjunto de fenômenos - e não por um único isoladamente - correlacionados entre si, pois tal correlação é que confere à região a sua unidade. Nem todos os fenômenos precisam ser considerados, mas sim aqueles que são realmente significativos, em torno dos quais todos os outros se agrupam, e que dão à região um cunho particular.

Para Eidorfe Moreira (1960, p.9), a Amazônia não é uma região muito fácil de definir ou delimitar, a começar pela plurivalência de sentido do termo que a nomeia, que tanto pode significar uma bacia hidrográfica como um espaço econômico. No caso em questão, era importante delimitar uma região no território nacional que deveria ser considerada, segundo Lúcio de Castro Soares, como amazônica, exclusivamente para fins de planejamento econômico, e principalmente que,

tal delimitação se destina à determinação da área do território nacional, na qual deverá ser executado, de acordo com o que determina a Constituição Brasileira, um vasto programa de recuperação e valorização econômica, bem como de sua ocupação, povoamento e colonização (SOARES, 1948, p.3).

Em diversas obras, entre as quais as de Eidorfe Moreira e Lúcio de Castro Soares, pode-se perceber que o conceito de Amazônia era confundido com o da Hileia Amazônica, que, se do ponto de vista científico, dava respostas às necessidades como uma unidade espacial geo-econômica, em razão da nova estratégia territorial que se impunha para a região, não atendia às necessidades da valorização econômica pensada especificamente para fins de planejamento econômico. A questão era colocada como de interesse nacional e não somente regional ou mesmo local. No entanto, como veremos mais adiante, a questão posta no projeto de valorização econômica da região era muito mais articulada a interesses locais do que regionais.

Vários foram os critérios para delimitar a Amazônia para fins de planejamento. Lúcio de Castro Soares faz uma crítica a dois critérios: a bacia amazônica e os paralelos, meridianos e divisas administrativas. Soares (1948, p.164) considerava o critério da bacia amazônica muito pobre, sem um fundamento preciso que apresentava ainda a desvantagem de incluir no âmbito amazônico parte de outra região geográfica brasileira, como certas porções da Região Centro-Oeste, de características físicas e humanas completamente distintas da Região Norte.

Embora extremamente cômoda e didática, a delimitação não atendia aos anseios de uma política de planejamento para o desenvolvimento econômico, por excluir fragmentos regionais de características tipicamente amazônicas e por incluir outros típicos da região Centro-Oeste. O outro critério, proposto pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, apresentava para Lúcio Soares maiores inconvenientes do que aqueles apresentados pela delimitação segundo o divisor de águas amazônico, uma vez que resultava em uma junção e superposição de regiões distintas. Nas palavras de Lúcio de Castro Soares (1948, p.165), a delimitação proposta consistia em uma região com os seguintes limites:

Em Mato Grosso, pelo paralelo de 16 graus; em Goiás pelo paralelo de 12 graus; e, no Maranhão, pelo meridiano de 45 graus. Do paralelo de 16 ao de 12 graus, o limite seguiria pelo rio Araguaia (limite Goiás-Mato Grosso), e, deste último paralelo até o meridiano de 45 graus, pela linha divisória Goiás-Bahia e Maranhão-Piauí.

No entanto, para Lúcio Soares, os critérios utilizados para delimitar a região, que seria uma Amazônia para fins de planejamento, não deveriam ser apenas os da caracterização natural. Critérios geográficos, históricos, econômicos, sociais, importantes para construir e reconstituir uma geografia histórica do ordenamento espacial dos lugares, das regiões e dos territórios, não deveriam ser negligenciados, pois uma das premissas da delimitação regional era o planejamento não somente do seu desenvolvimento, mas sobretudo de sua ocupação, que deveria agora nesta nova experiência levar em consideração outros que não sejam mais apenas o econômico, principalmente o da economia extrativista. Nas palavras de Lúcio Soares (1948, p.168),

a história econômica da Amazônia tem provado que a sua ocupação, pelo vale do Rio Grande acima, tem sido instável, insubsistente, por se basear, quase que exclusivamente, no extrativismo florestal, cujas fases de intensa atividade são condicionadas por fases de mais procura de matérias-primas na floresta amazônica, sempre seguidas de um colapso, resultante da cessação do interesse pelas mesmas.

Era preciso, então, segundo Soares, criar uma região na qual a delimitação facilitaria a aplicação de políticas locais de efeito regional, capazes de vencer a dispersão e o isolamento interno da região, o isolamento de seus núcleos de ocupação - agrícolas, extrativistas, minerais e urbano. Este autor (p.168) nos lembra, ainda, que este isolamento não é somente interno, mas também com o mercado consumidor de seus produtos regionais, bem como produtor para o consumo local. O grande desafio da Amazônia, aparentemente, residia na própria região: ocupar para desenvolver, mas não uma ocupação dispersa que não permitisse a integração tanto endógena quanto exógena.

Para Lúcio Soares (1948, p.180), o processo de ocupação da Amazônia deveria se iniciar pelo eixo de penetração sul do Planalto Central, e recomenda que “unicamente para fins de planejamento econômico, deva ser considerada como região amazônica em território nacional, todas as terras situadas ao norte e a oeste da frente pioneira do Planalto Central Brasileiro”. Acrescenta, porém, que, além desta área, devem ser consideradas, também, “outras unidades antropogeográficas ligadas à Amazônia por razões geográficas, econômicas e culturais. Este critério é particularmente aplicado àquelas unidades que atualmente se encontram sem progresso e desenvolvimento”.

A valorização econômica da Amazônia

A mesma lei que cria em 1953 a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), Lei no.1806, de 06 de janeiro de 1953, delimita a região de intervenção do Plano e define os limites de uma região que passará a ser reconhecida como Amazônia Legal. Diz a lei no seu artigo 2º:

A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º¹.

Dos critérios propostos, o que prevaleceu foi o geodésico, apresentado pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, com algumas pequenas alterações. Eidorfe Moreira (1958, p.44), em “Amazônia: o conceito e a paisagem”, não o considera o critério mais correto do ponto de vista geográfico. Além de convencional e precário, como todo critério abstrato, tal critério, segundo este autor, ofereceria o inconveniente de projetar arbitrariamente os limites da Amazônia além das raias naturais de sua bacia hidrográfica, incluindo no seu âmbito trechos de outras bacias contíguas, como a do Paraguai, ao sul, e a do Parnaíba, a leste. Para referendar sua crítica à delimitação oficial, Eidorfe Moreira toma por base a argumentação de Lúcio Soares, que entende que

Tal delimitação por dois paralelos, um meridiano e divisas interestaduais, inclui no âmbito amazônico grandes porções extra-amazônicas do território nacional, do ponto de vista geográfico e econômico. Com ela, a Amazônia - tão bem definida, como região, pela área de ocorrência da

¹ Em 1966, pela Lei 5.173 de 27 de outubro de 1996, que extinguiu a APVEA e criou a Sudam, o conceito de Amazônia Legal é reinventado para fins de planejamento. Assim, pelo artigo 45 da Lei Complementar n. 31, de 11 de outubro de 1977, a Amazônia Legal tem seus limites ainda mais estendidos, com a incorporação de todo o Estado de Mato Grosso.

sua floresta característica, teve suas fronteiras naturais deslocadas centenas de quilômetros para dentro de outras regiões geográficas, crescendo - arbitrária e artificialmente - mais de 640 mil quilômetros quadrados, área muito superior às dos Estados da Bahia e Minas Gerais, e maior que a do próprio Estado de Goiás.(1960, p.44)

Moreira considera, enfim, que a Amazônia que surgiu como num passe de mágica da noite para o dia não pode ser considerada “uma área geográfica definida ou uma região natural, [e sim] um conjunto de problemas que precisam ser encarados em função de um dado espaço para efeito de equacionamento e solução. Daí a amplitude que lhe foi dada – mais da metade do território nacional – a falta de atinência geográfica na sua delimitação”. (SOARES, 1960, p.46)

A ideia de valorização econômica surgida no discurso de promoção do desenvolvimento da Amazônia tem origem em uma tentativa regional de tirar a região do processo de estagnação econômica e atraso em relação ao restante do território nacional, como forma de alavancar o estímulo aos ideais de libertação econômica do jugo da região centro-sul, mais precisamente de São Paulo. No decurso das desigualdades regionais, é bom recordar o que Francisco de Oliveira, em sua obra *Elegia para uma re(li)gião*, afirma em relação ao papel de São Paulo, na ação de políticas econômicas que levaram a uma concentração da produção, fruto da destruição do arquipélago e do estabelecimento de uma nova divisão territorial do trabalho no Brasil:

Surge a diferenciação das formas do capital: tanto se expande e se consolida o capital industrial, quanto emerge o capital financeiro, e a intervenção do Estado na economia assume outro caráter, prejudicando a forma de reprodução da economia agroexportadora. (...) A ‘região’ do café passa a ser a ‘região’ da indústria: São Paulo é o seu centro, o Rio de Janeiro, seu subcentro, Minas Gerais e o Paraná seus limites e a expansão da fronteira dessa ‘região’ começa a capturar os espaços vazios do Centro-Oeste.(Id, p.82) (...) A conversão da ‘região’ do café em ‘região’ da indústria começa a redefinir a própria divisão regional do trabalho em todo o conjunto nacional.(OLIVEIRA, 1981, p.36-37)

Fica claro que o discurso da valorização econômica é um discurso surgido e produzido pelas elites regionais no bojo de uma articulação institucional em torno do desenvolvimento para a região. Era preciso, mais do que necessário, tirar a Amazônia da sua estagnação, diminuir as distâncias do progresso, da urbanidade do centro-sul.

Quatro anos antes da Constituição de 1946, Ferreira Neto, em *O Problema Amazônico* (1942), ao criticar aqueles que viam a floresta e seus recursos como algo intocável, afirma que o desenvolvimento da região não poderia ser construído apenas com

base no extrativismo das riquezas da Amazônia, e que a dependência causada pela oscilação, juntamente com a distância dos grandes centros consumidores tanto nacionais quanto internacionais, levaria a Amazônia ao declínio total de sua economia.

Nada nos adiantará permanecer nessa situação de maior reserva florestal do mundo se nenhuma vantagem real daí advenha. Que importa a existência de milhões de seringueiras nativas, se a sua exploração é antieconômica. Que valor positivo poderão ter seus imensos recursos em estado potencial, se nada se fizer para transformá-la em riqueza efetiva. Sair desta fase simplista de compra e venda de produtos extraídos da natureza é uma das coisas que mais deve preocupar os interessados no destino da economia regional. Não será fácil convencer a maior parte dos capitalistas locais das vantagens apresentadas na inversão de fundos em indústrias novas para aproveitamento das matérias-primas regionais, e na cultura racional das riquezas vegetais e animais nativas do vale amazônico. Seja qual for o produto oriundo da Amazônia sobre o qual volvamos a vista, verificaremos as imensas possibilidades nele residentes para uma exploração lucrativa desde que seja racionalmente tratado, quer na parte do cultivo, quer no aproveitamento industrial. (NETO, 1942, p.42)

Ferreira Neto acreditava que a indústria seria a redenção da Amazônia e com ela a chegada do moderno, do progresso e o fim da agonia econômica pela qual a região vinha passando. Era preciso, para que tal obra fosse levada à frente, uma política centrada na melhoria e conseqüente aumento da produtividade da produção, que traria condições para o ressurgimento da região, pois

Somente a valorização da terra e a criação de uma indústria sólida, com a conseqüente movimentação de negócios daí produzida, poderá dar aos governos locais meios suficientes para a sua manutenção, liberando inteiramente o produto nas suas fases iniciais de comércio. (NETO, 1942, p.44)

A política de valorização econômica era tratada também como integrante de um projeto maior, um projeto nacional de defesa da soberania nacional, que deveria se estender para outros espaços nacionais, não apenas a Amazônia, com o objetivo

de um lado, resguardar a região do domínio estrangeiro e, de outro, pôr fim à situação delicada em que vivia a nação, marcada em sua paisagem socio-econômica por áreas desenvolvidas e por áreas subdesenvolvidas, o que importava na existência de falta de equilíbrio na produção, na circulação de riquezas, na dignação cultural dos grupos humanos que constituem a nação, com graves reflexos na própria manutenção da unidade política. (BONFIM, 1954, p.25)

Há, portanto, duas razões fundamentais explicando o propósito da valorização: o que diz respeito ao estabelecimento de condições iguais para o homem brasileiro nas

várias regiões em que ele vive, e a que se refere à segurança nacional, no que essa segurança possa estar ferida pela ambição de potências mais desenvolvidas. (REIS, 1955)

A valorização econômica em si aparecia em alguns discursos como uma entidade, uma instituição, e em outros como uma ação planejadora da economia, embora às vezes como na citação abaixo, carregada de uma emoção regionalista exagerada. Vejamos:

É essa obra de política econômica, no mais lato sentido da expressão que ela se propõe realizar na Hileia amazônica em benefício da terra e do homem. Obra de economia orientada, para usar de expressão justa, e que é a sua própria razão de ser. Obra que não aparecerá milagrosamente do dia para a noite, porque é conquista humana, árdua e pesada. Obra, em suma, de técnica, de raciocínio e de patriotismo, que, uma vez levada a cabo, será a afirmação para todo o sempre da presença e domínio do homem nos trópicos! (SPVEA, 1954, p.8)

Planejamento e integração

A prática do planejamento era vista como uma economia orientada, de ações de longo prazo e que não resolveriam os problemas da região milagrosamente do dia para a noite, e que para vencer os desafios postos e aqueles que estavam por vir, o conhecimento e o desenvolvimento de técnicas legitimariam o domínio do homem sobre a natureza, sobre a floresta, sobre o desconhecido inferno verde. Tinha no uso racional dos recursos da sociedade, visando à integração territorial, econômica e social da região amazônica na unidade nacional, tendo como objetivo, “não somente o progresso das áreas de mais fácil acesso e economicamente mais produtivas, como também a ocupação e desenvolvimento da Amazônia como um todo, especialmente as regiões de fronteiras”. (SPVEA, 1954, p.7)

Era claro, dentro dos objetivos da valorização econômica, que a ação política deveria procurar diminuir as enormes distâncias sociais e econômicas nas quais a Amazônia, a região mais distante do território, o espaço vazio, era o símbolo decadente de uma modernidade não concluída. As regiões de fronteira, linhas de tensão e de conflitos emergentes, terra de ninguém e sem lei, deveriam estar inclusas nesta integração. Integrar a região ao território, torná-la parte da totalidade da nação, sem integrar os seus espaços de fronteira, significava tornar a região sem um desenvolvimento completo com espaços de produção descontínuos. De um modo geral, o desenvolvimento de uma economia amazônica integrada e articulada à economia nacional deveria buscar, segundo os propositores do Programa de Emergência, a correlação com a economia nacional do Brasil em geral, procurando objetivos específicos no setor agrícola, como

a) criar na Amazônia uma produção de alimentos pelo menos equivalente às suas necessidades de consumo; e b) completar a economia brasileira,

produzindo na Amazônia, no limite de suas possibilidades, matérias-primas e produtos alimentares importados pelo país. (SPVEA, 1954, p.8)

Com relação ao uso de recursos naturais, havia uma preocupação em

c) promover a exploração das riquezas energéticas e minerais da região; e de promover ações que visassem a d) desenvolver a exportação das matérias primas regionais; com o objetivo de e) converter, gradualmente, a economia extrativista, praticada na floresta, e comercial, praticada nas cidades, em economia agrícola e industrial. (SPVEA, 1954, p.8)

Ou seja, tratava-se de uma iniciativa para desenvolver a região a partir do ideário da modernização econômica, em uma tentativa de simultaneamente articulá-la à economia agrícola e industrial do centro-sul, e isolá-la do atraso das economias tradicionais que para isso se propunha, f) estimular a criação da riqueza e a sua movimentação através de sistemas de crédito e transporte adequados; de modo a inserir a região em uma economia capitalista moderna na qual o capital circulava de forma mais livre em nome de se g) elevar o nível de vida e de cultura técnica e política de suas populações (SPVEA, 1954, p.8).

O projeto de valorização da Amazônia passava também por um melhor conhecimento do território, já que a região isolada e sem vias de comunicação terrestre com as outras regiões do Brasil e por necessidade de manter a unidade do sistema econômico nacional e suas comunicações interiores necessitava, por isso, de maiores investimentos na construção de vias de comunicação fluviais e terrestres entre a Amazônia e o centro e nordeste do Brasil (SPVEA, 1954)

Um dimensionamento dos centros urbanos a partir da industrialização exigiria uma melhor organização do espaço das cidades, com centros industriais que teriam que dispor de um conjunto de ações e condições que permitissem uma valorização econômica, que fossem

a) zonas agrícolas próximas que supram os centros industriais de alimentação farta, fisiologicamente equilibrada e a preço acessível;
b) serviços públicos de energia elétrica a preço suficientemente baixo para que permitam uma produção industrial a preço competitivo;
c) boas condições sanitárias locais;
d) ensino profissional, que assegure mão de obra especializada;
e) instituições de pesquisa tecnológica, que cooperem com as indústrias na solução de seus problemas peculiares;
f) crédito bancário especializado, capaz de emprestar a longo prazo e a juros suportáveis; e
g) sistemas adequados de transporte, de movimentação de cargas e armazenagem. (SPVEA, 1954, p.9)

Mas, para a que a industrialização da região pudesse acontecer, o que exigiria uma grande diversificação da produção, era necessário que houvesse um certo grau de articulação entre as indústrias, juntamente com determinadas condições especiais que facilitariam o processo de implantação para determinados tipos de indústrias consideradas chave no processo de desenvolvimento econômico e industrial da Amazônia, principalmente

- a) as indústrias que racionalizem ou modernizem atividades industriais atualmente praticadas com caráter marginal;
- b) as que utilizem matérias-primas da região;
- c) as que produzam utilidades de vital importância para a região; e
- d) as que fabriquem materiais ou implementos utilizados pelas outras indústrias. (SPVEA, 1954, p.9)

Por fim, a valorização econômica da Amazônia é definida no I Plano Quinquenal, como um conjunto de medidas que viabilizassem políticas de desenvolvimento para:

- a) assegurar a ocupação territorial da Amazônia em um sentido brasileiro;
- b) construir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista e que seja capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; c) desenvolver a Amazônia nem sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira. (SPVEA, 1955, vol.I, 25)

A SPVEA como modelo de planejamento regional

A preocupação com a Amazônia e com sua situação econômica e social não era recente. Em 1912 o governo formula a lei criando o Plano de Defesa da Borracha. No início dos anos 40, Vargas preocupado em trazer a região para o pensamento nacional visando à construção de seu projeto de um Brasil moderno, em reunião com as lideranças políticas e com o empresariado, faz um pronunciamento que ficou conhecido como o Discurso do Rio Amazonas. Nele, Vargas compara a grandeza da região com a dimensão dos problemas ressaltando que é necessário *adensar o povoamento, crescer o rendimento das culturas, aparelhar os transportes com o objetivo de retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado.* (VARGAS, 1941, p.227)

Vargas, já preocupado com a questão do pensar estrategicamente o planejamento para a região e conclamando uma comunhão de brasileiros e estrangeiros que visasse a solucionar e criar medidas que auxiliassem o desenvolvimento da região, diz:

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

latifúndios e absorver a posse da terra, que legitimamente pertence ao caboclo brasileiro. (VARGAS, 1941, p.228)

A situação com certeza era preocupante. A Amazônia tinha sua economia dependente da intensidade de fluxo de mercadoria no mercado internacional, o que a tornava uma região não integrada à economia nacional, às outras regiões do país. Decerto que os recursos para investimentos de infraestrutura que permitissem a integração física eram escassos, isolando-a do restante da nação. Vargas, parecendo entusiasmado com o desafio que o governo tinha à frente e com as possibilidades existentes que permitissem criar políticas e ações de desenvolvimento para o território como um todo, transforma em orgulho nacional e desejo da nação o que ele denomina de *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.* (VARGAS, 1941, p.228).

Estava clara e explícita a contradição que vai alimentar as políticas de desenvolvimento daquele momento em diante, a de perceber a natureza da região como um inimigo a ser conquistado, dominado e destruído. Nas palavras de Vargas:

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, 1941, p.229)

Nesta parte do discurso é clara a influência do sucesso aparente da experiência da TVA, nos Estados Unidos. Dominar a natureza, controlar o rio, para dele, daquele vale gigantesco, serem retirados os subsídios para o desenvolvimento e crescimento da região e da nação. Para Vargas (1941, p.229)

As águas do Amazonas são continentais. Antes de chegarem ao oceano, arrastam no seu leito degelos dos Andes, águas quentes da planície central e correntes encachoeiradas das serranias do Norte. É, portanto, um rio tipicamente americano, pela extensão da sua bacia hidrográfica e pela origem das suas nascentes e caudatários, provindos de várias nações vizinhas. E, assim, obedecendo ao seu próprio signo de confraternização, aqui poderemos reunir essas nações irmãs para deliberar e assentar as bases de um convênio em que se ajustem os interesses comuns e se mostre, mais uma vez, como dignificante exemplo, o espírito de solidariedade que preside as relações dos povos americanos, sempre prontos à cooperação e ao entendimento pacífico.

De um modo geral, Vargas vai propor uma gestão de bacias hidrográficas que permitisse a integração não somente da região à economia nacional, mas também a integração dos países latinos banhados pelo Amazonas. Seu ideário parecia buscar o desenvolvimento do Brasil juntamente com os países latino-americanos, sonho este desejado e ainda não alcançado.

O discurso do Rio Amazonas foi significativo para a região e certamente influenciou ou pelo menos estimulou um desejo de procurar soluções para promover o desenvolvimento da região. Não havia uma política de desenvolvimento ou valorização econômica para a Amazônia, como as que surgiram alguns anos mais tarde juntamente com a SPVEA.

Algumas medidas foram executadas com o intuito de promover a solução para determinados problemas específicos, como a criação do Instituto Agrônomo do Norte, em 1947, com o objetivo de desenvolver a padronização dos produtos da região, distribuir sementes e difundir ensinamentos tendentes a racionalizar as culturas, até aqui empíricas, bem como a preservar as riquezas naturais contra a devastação imprevidente. Em relação à economia da borracha, foi criada a Superintendência de Abastecimento do vale Amazônico, a SAVA, com atribuição de superintender o problema dos gêneros alimentícios e outros de primeiras necessidades. Subordinada à Comissão de Controle dos Acordos, a SAVA tomou sob sua jurisdição uma vasta zona compreendendo os Estados do Amazonas e do Pará, Território do Acre, parte do sul do Maranhão e norte de Mato Grosso e Goiás.

De fato a SPVEA era a condição institucional para a realização do plano, que vai ser pensado e proposto antes da criação da instituição, ou seja, a política de planejamento pensada para a Amazônia independia inicialmente de uma nova estrutura organizacional. É a Lei 1806, de 6 de janeiro de 1953, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que cria também o órgão superintendente da execução do plano.

Art.22. Para promover a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, nos termos desta lei e dos planejamentos que forem aprovados, fica criada, com sede em Belém, capital do Pará, com autonomia administrativa, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (S.P.V.E.A.), diretamente subordinada ao Presidente da República.

A valorização econômica da Amazônia era vista e divulgada como uma obra e claro que sua instituição operadora tinha que ser vista também como uma obra capaz de

tornar o Plano o resultado material das aspirações locais, regionais e nacionais no tocante a vencer os desafios que o planejamento do progresso poderia resultar. Além disso, era fundamental para o estabelecimento do equilíbrio econômico nacional, vencer o atraso histórico que resultou em uma configuração espacial subdesenvolvida. O fato político era ocultado pelo fato geográfico. Na Amazônia, a floresta era o grande desafio. Vencer suas águas e suas matas, seus mistérios naturais que fascinavam os homens de ciência e inspiravam as lendas mostravam-se o grande desafio. O desafio era vencer, como já expressamos anteriormente, o inferno verde para alcançar divinamente o paraíso perdido.

O desafio regional estava posto mais uma vez para a Amazônia. Desde o Plano de Defesa da Borracha, a região não via uma preocupação tão grande com o seu desenvolvimento. As experiências nacionais e internacionais davam ao Estado o currículo necessário para enfrentar os desafios de planejar o desenvolvimento de uma região de dimensões incomparáveis no mundo. Decerto que, anos mais tarde, o Programa de Metas implantado pelo Governo de JK (1955-1960) não vai incluir a região, isolando não somente o seu órgão gestor - a SPVEA - como também a Amazônia das grandes obras e metas nacionais, excetuando a construção da Belém-Brasília, que vai ficar a cargo da Comissão Executiva da Rodovia Belém-Brasília, criada no interior da Superintendência pelo Decreto 43.710, de 15 de maio de 1958. Há que se considerar que a implantação da Belém-Brasília foi feita à revelia da SPVEA, mais com o intuito marcado de articular a recém-fundada capital, Brasília, ao norte do país, do que com uma intenção explícita do governo federal em promover o desenvolvimento regional. Tratava-se de colocar Brasília como um elo entre o Centro-Sul e o Norte do país, até então conectados apenas pela costa ou por cabotagem.

Após a Constituição de 1946, foi criada uma Comissão Parlamentar de Valorização da Amazônia, que tinha como objetivo analisar e propor mecanismos de gestão institucional para a valorização econômica da região. Segundo Reis (1955, p.25), o trabalho da Comissão foi o de realizar inicialmente uma série de estudos,

um exame minucioso do problema amazônico, perguntando-se se lhe competia elaborar o plano ou simplesmente votar as providências disciplinadoras do artigo 199, inclusive criando a entidade governamental a cuja competência técnica coubesse o planejamento e a obra de execução.

No espaço de tempo entre a Constituição de 1946 e a criação da SPVEA em 1953, ou seja, passados sete anos, várias propostas surgiram como forma de dar legitimidade

institucional ao seu artigo 199. Citamos, como exemplo, o Departamento Nacional da Amazônia, proposto pelo Deputado Pereira da Silva, em outubro de 1946, a ser criado no Ministério da Viação e Obras Públicas, como órgão técnico-administrativo, incumbido de centralizar, unificar e superintender a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia; o Instituto de Recuperação da Amazônia, proposto pela Sociedade Amigos de Alberto Torres, em novembro de 1946, que encamparia o Instituto Agrônomico do Norte e os Serviços de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará. Ao IRDA, caberia conhecer as “condições geoeconômicas e sociais da Amazônia, planificaria as atividades que nele viessem a ser desenvolvidas para sua efetiva recuperação e promoveria, supervisionaria e controlaria a execução do plano que para tal fim fosse organizado”. (BOUHID, 1959, p.26)

Outra proposta, do Deputado Gomes Ferreira Filho, em abril de 1947, sugeriu que o plano de valorização econômica da Amazônia fosse realizado em duas fases: na primeira haveria um aproveitamento de todos os organismos presentes e atuantes na região juntamente com os seus empreendimentos realizados; e, na segunda, o planejamento seria elaborado e executado com base científica e com fundamento no sentido histórico da própria evolução da Amazônia (BOUHID, 1959).

Em setembro de 1947, a própria Comissão Parlamentar apresentava um projeto criando a Comissão Executiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que teria sede em Belém e autonomia para toda a região. À Comissão seriam incorporados o Banco da Borracha, o Instituto Agrônomico do Norte, a antiga Concessão Ford e o SNAPP, além de outros órgãos, serviços e entidades econômicas. Em novembro, um substitutivo ao projeto da Comissão Parlamentar é apresentado pelo Deputado Oswaldo Pacheco, criando a Comissão do Plano de Valorização da Amazônia - COPVA, com autonomia técnico-administrativa, com sede em Manaus, subordinada diretamente à Presidência da República. Teria como função a COPVA, não a execução do Plano, que passaria para diversos órgãos das diversas esferas públicas e entidades autárquicas e privadas, mas a tarefa de fiscalizar e inspecionar as obras e os serviços do Plano, em horizontes temporais de cinco anos, divididos em etapas anuais.

Em março de 1949, o Deputado Eduardo Duvivier formula outro substitutivo, no qual propõe a criação da Superintendência da Valorização da Amazônia, que até 1951 vai receber emendas do Senador Álvaro Adolpho, dando ao substitutivo original a forma de anteprojeto, no qual eram criadas uma Superintendência e uma Comissão de

Planejamento. No entanto, somente em 1946 o anteprojeto foi transformado na lei 1806. Nota-se que a lentidão dos trabalhos para tornar real o proposto pela Constituição de 1946 mostrava um aparente desinteresse em solucionar os problemas da Amazônia.

Decerto que uma análise dos documentos e relatórios da Comissão Parlamentar de Valorização da Amazônia, e sobretudo, uma análise dos depoimentos e discursos sobre a questão da Amazônia, além de ser um estimulante e belo trabalho, enriqueceria o conhecimento não somente sobre a região, mas ajudaria a construir uma parte da história do planejamento regional no Brasil que aparentemente é esquecida e que contribuiria para a elaboração das matrizes do pensamento e ações do planejamento no território, planejamento este que na grande maioria das análises só é considerado pelo viés puramente econômico e ou setorial, em que o espaço – seja nacional, regional ou local - é desprezado como categoria do planejar, do agir, do gerir e do ordenar políticas e ações para solução de problemas quase sempre ditos regionais.

Resultado de um aparente jogo de poder, não somente entre elites regionais mas de elites nacionais, a SPVEA não conseguiu impor uma política de desenvolvimento na região. O que levou a sua mutação institucional em 1966, já durante a ditadura militar, quando se dá a criação da Sudam, um monstro burocrático e berço das mesmas mazelas da política de interesses e de clientelismo. O momento, então, era outro, em que passavam a imperar o gigantismo do aparelho de estado e a centralidade do governo federal.

Considerações finais

No conjunto do período de existência da SPVEA, as ações planejadoras constituíram mais um marco que só iria trazer bons resultado anos mais tarde. Tratada esta fase do planejamento que considero embrionária no campo da história de construção do território meramente como uma experiência de planejamento que não deu certo do ponto de vista de suas ações concretas, a SPVEA foi analisada como uma experiência esvaziada, que não deu certo, burocrática (Steinberger, 1988; Oliveira, 1984). Decerto que a SPVEA não era dotada nem de autonomia financeira nem de autonomia administrativa, o que impedia qualquer possibilidade de sucesso e de definição de políticas e estratégias que possibilitassem resultados para o desenvolvimento econômico e social da região.

Mas o mais importante é que na constituição da SPVEA está a construção de um marco teórico metodológico que anos mais tarde e sobretudo com a experiência da Sudam se tornaria o principal eixo norteador na elaboração de políticas de planejamento e

desenvolvimento regional. Conceitos como região de planejamento e sobretudo a constituição destas regiões contribuíram consideravelmente para a formulação de políticas públicas nas escalas regional e sobretudo urbana. Teorias como a dos polos de crescimento não somente trouxeram à luz novas formas de entender e de perceber o espaço para nele produzir, como enriqueceram metodologias e práticas de planejamento no território, como o Polamazônia e as grandes hidrelétricas implantadas na região no último quartel do século XX.

O modelo de planejamento regional tendo a bacia hidrográfica como base espacial, tão discutido para a Amazônia, hoje volta à discussão se é ou não a melhor referência para se pensar o planejamento do desenvolvimento regional e local, a partir das potencialidades de utilização da água como recurso hídrico e como recurso energético.

É interessante assinalar a semelhança entre o programa Polamazônia, estabelecido em 1974 e que dispôs sobre a implantação de 15 polos de crescimento selecionado, segundo suas vantagens produtivas, e o programa de zoneamento de áreas de desenvolvimento prioritário desenvolvido pela SPVEA. Se no Polamazônia havia uma concentração de recursos em áreas prioritárias, o mesmo se pode dizer da SPVEA. A lógica era a mesma. Concentrar recursos a partir das potencialidades para que os efeitos de atração e de indução permitissem a construção de espaços polarizados, concentradores de recursos e conseqüentemente de renda.

O debate em torno da questão da delimitação prévia da região de planejamento como um espaço destinado previamente à intervenção física, no sentido de amenizar as desigualdades internas e as disparidades inter-regionais, é também um fator que contribui para ilustrar o papel inovador da experiência da SPVEA, embora alguns autores, como Serebrenick (1963), considerem as dimensões da Amazônia inviável para o exercício de uma política de planejamento regional.

Na história do planejamento regional, não podemos descartar o aspecto inovador da SPVEA, que de um modo geral buscava também estabelecer ações integradas no espaço regional da Amazônia, a partir de eixos principais, como a energia, os transportes, a economia extrativista e a exploração dos recursos naturais.

Steinberger (1988) não considera experiências anteriores à Sudene como ações de planejamento regional, mas o que ela denomina de ações isoladas, marcadas por um assistencialismo, com o mero objetivo de solucionar problemas locais e emergentes. Certamente, pela dimensão regional da Amazônia, o planejamento regional ali tenha

alcançado uma característica atípica de um planejamento regional pensado em uma escala local. A própria política energética elaborada pela SPVEA tinha um caráter muito mais local do que regional, embora as perspectivas fossem muito mais além da esfera da própria região. Neste sentido, pode-se sim considerar a experiência da SPVEA como uma ação de planejamento regional. Albuquerque e Cavalcanti (1978), analisando diversas experiências de desenvolvimento regional no Brasil, afirmam que, com a SPVEA, houve a introdução de uma noção de planejamento.

Para finalizar, é importante frisar que, mesmo de forma implícita, conceitos e teorias de planejamento regional tiveram na experiência da SPVEA o suporte institucional que anos mais tarde prevaleceu nas experiências de desenvolvimento regional no Brasil e que até hoje direcionam políticas de investimento e de localização de sistemas produtivos na Amazônia, como usinas hidrelétricas e explorações de recursos naturais.

Referências bibliográficas

ADOLPHO, Álvaro. *Plano de valorização econômica da Amazônia*. Relator: Senador Álvaro Adolpho. Parecer sobre o projeto de lei do Senado Federal n. 73 de 1951.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti e CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento regional no Brasil*. Brasília, 1978. 2a ed.

BONFIM, S. Um esboço da vida amazônica. In: BRASIL. *Conferência Técnica sobre Valorização Econômica da Amazônia. Valorização Econômica da Amazônia. Subsídios para o seu planejamento*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional. 1954.

BOUHID, Waldir. *Amazônia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: SPVEA, 1959

BRASIL. Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. *Valorização Econômica da Amazônia. Programa de Emergência*. Belém: SPVEA, Setor de Coordenação e Divulgação. 1954. 169 pp.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Decreto no. 2543-A de 05 de janeiro de 1912. In: BRASIL. SENADO FEDERAL. *Coleção de Leis do Brasil*. Brasília, 1912.

GALVÃO, Francisco. O sentido social da Amazônia. *Cultura Política. Revista Mensal de Estudos Brasileiros*. Rio de Janeiro, ano 1, nº 1, pp.149-154, 1941.

GALVÃO, Francisco. O homem e o deserto amazônico. *Cultura Política. Revista Mensal de Estudos Brasileiros*. Rio de Janeiro, ano 1, nº 4, pp.44-50, 1941.

LOPES, Lucas. *O Vale do São Francisco*. Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas. 1955. 345p.

MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. *Território*. Rio de Janeiro, Ano V, nº 8, pp. 9-29, 2000.

MOREIRA, Eidorfe. *Amazônia: o conceito e a paisagem*. Rio de Janeiro: SPVEA (Serviço de Documentação). Coleção Araújo Lima, 3. 1960. 91 pp.

NETO, Ferreira. *O problema amazônico*. Rio de Janeiro. Ed.Brasil. 1942.

- NUNES, O. *Introdução ao estudo da Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro: Coimbra. 1949
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3a ed. 1981.
- PINHEIRO, Raimundo. A obra social do governo e o aproveitamento da Amazônia. *Cultura Política. Revista Mensal de Estudos Brasileiros*. Rio de Janeiro, ano 1, numero 3, pp.112-117, 1941.
- REIS, Arthur Cesar F. *Fundamentos, História, Estrutura e Funcionamento da SPVEA*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública. 1955. p.6.
- SEREBRENICK, Salomão. Planejamento regional. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, ano 25 (1), pp. 95-104, 1963.
- SPVEA. *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: SPVEA. Vols. I e II. 1955.
- SPVEA. *Relatório de Avaliação das Atividades*. Rio de Janeiro: SPVEA, Vols. I e II. 1966.
- SOARES, Lúcio de Castro. Delimitação da Amazônia para fins de planejamento. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, vol. 10, número 2, pp. 163-210, 1948.
- SOARES, Lúcio de Castro. *Limites Meridionais e Orientais da Área de Ocorrência da Floresta Amazônica em Território Brasileiro*. Conselho Nacional de Geografia. Rio de Janeiro. 1953.
- STEINBERGER, M. Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 22, número 2, pp. 117-129, 1988.
- VAINER, Carlos Bernardo. *Região e interesses regionais: subsídios para uma discussão dos regionalismos contemporâneos no Brasil*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMPASSES E PERSPECTIVAS DA FEDERAÇÃO NO BRASIL. São Paulo: Fundap. 1995. 27p. digitado.
- VARGAS, Getulio. Discurso do Rio Amazonas. *Cultura Política. Revista Mensal de Estudos Brasileiros*. Rio de Janeiro, ano. 1.numero 8, pp. 227-230, 1941.