

## **ESTADO (AMPLIADO) E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: o centro e a periferia no planejamento brasileiro**

Sari Possari dos Santos<sup>1</sup>

GT Relação Centro e Periferia: Estado e Sociedade Civil em Áreas Periféricas

**Resumo:** Entre 1930 e 1960 o Brasil experimentou mudanças significativas no campo político, econômico e social, quando se buscou priorizar a expansão do parque industrial nacional situado nas regiões sul e sudeste do país. Neste trabalho será apresentada uma análise comparativa entre as políticas elaboradas para estimular o crescimento econômico tanto do centro e como da periferia do Brasil na década de 1950, ponto auge desta política industrializante. Para tanto, nos limitaremos a tratar apenas as propostas direcionadas para uma região periférica, a Amazônia, cujo inexpressivo desempenho econômico e a falta de infraestrutura apontavam-na como um entrave para o projeto de desenvolvimento nacional elaborado para este período. Tentaremos demonstrar até que ponto os planos selecionados coincidem em uma única proposta de desenvolvimento e, com base no aporte teórico gramsciano, suscitar uma análise destes enquanto produtos das relações de interesses político-sociais estabelecidas entre distintas frações da classe dominante brasileira.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento, PVEA, Plano de Metas e Sociedade Civil.

### **Introdução**

Entre as décadas de 1930 e 1960 o Brasil sofreu consideráveis transformações econômicas, políticas e sociais. Foi neste período que ocorreu a expansão do setor industrial no país, acompanhado pela mudança do eixo econômico nacional de agrário para urbano-industrial, pelo crescimento excessivo do Poder Executivo e pela redefinição do seu papel (MENDONÇA, 2002). Sob a égide de uma política arraigada no discurso nacionalista e no pacto de compromisso populista, o Estado conteve a “mão livre” do mercado, transformando-se em principal agente impulsionador da produção industrial, e não se limitando a tarefa de financia-lo, mas também se comprometendo a investir diretamente no setor de bens de produção. Esse processo se dá, contudo, sem a eliminação dos setores oligárquicos e, sobretudo, com a aproximação e o controle do movimento operário através da garantia de baixíssimos níveis de bem-estar material (IANNI, 1971; MENDONÇA, 2002; BORON, 1994; WEFFORT, 1980; GOMES, 1988).

Concomitantemente a essas mudanças, emergiu no cenário internacional um discurso colaboracionista, fruto da conjuntura da Guerra Fria, que disfarçava os reais interesses intervencionistas das potências econômicas da época (ESTEVA, 2002). Os principais fundamentos desse discurso versavam sobre o crescimento econômico e o incentivo estatal à industrialização como mecanismos de superação do chamado “subdesenvolvimento”. Este discurso exerceu ainda grande influência sobre os países latino-americanos, especialmente o Brasil, através da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), agência criada em 1948, sob orientação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, para estudar alternativas que promovessem o desenvolvimento econômico desses países. A tese central dos membros dessa Comissão versava sobre a tendência de deterioração dos termos de troca, gerada a partir da relação desigual entre os países de economia industriais (centro) e países de economia primária (periferia), os quais eram prejudicados pela falta de uma indústria

---

<sup>1</sup> Cientista Social. Mestranda do Programa em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Universidade Federal de Rondônia (PGDRA/UNIR). E-mail: [saripossari@hotmail.com](mailto:saripossari@hotmail.com).

dinâmica, tendo seus ganhos de produtividade transferidos para os primeiros (COLISTETE, 2001; BONENTE, 2009).

Com respeito a este cenário, o seguinte trabalho apresentará uma análise comparativa entre as políticas elaboradas para estimular o crescimento econômico do centro e da periferia do Brasil na década de 1950. Neste caso, selecionamos o Plano de Metas enquanto representação de toda a política desenvolvimentista pensada para o centro econômico do país, a região sul-sudeste e, por conseguinte, analisaremos o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA) enquanto produto do projeto de desenvolvimento criado para a periferia deste respectivo centro, a região amazônica. Tentaremos demonstrar até que ponto esses planos coincide em uma única proposta de desenvolvimento e, com base no aporte teórico de Gramsci (2006ab), suscitar uma reflexão sobre a disputa de interesses constituída na Sociedade Civil e refletida pelo Estado através desses projetos. Dessa forma, o intuito deste trabalho consiste em analisar a proposta desses planos enquanto produto da relação de interesses político-sociais entre diferentes frações da classe dominante nacional.

## **1. O desenvolvimento do “centro”**

No início do século XX a economia brasileira era predominantemente agrícola. A maior parte da produção brasileira estava associada ao café, do qual os Estados Unidos era o principal importador. Em 1929, com a crise norte-americana, a produção brasileira de café foi consideravelmente perturbada, e junto a esta o velho sistema oligárquico, o qual já não conseguia responder as adversidades que surgiam. Este fator, somado ao crescente descontentamento social contra o regime, contribuíram para uma significativa mudança política, econômica, social e cultural do país marcada pelo Golpe de 1930 (FAUSTO, 1989; DECCA, 1988).

Durante o Estado Novo (1930-1945), Getúlio Vargas, líder do Poder Executivo, tratou de reformular o aparelho estatal e modificar as diretrizes políticas e econômicas do país, de acordo com os interesses da emergente fração de classe dominante, a burguesia industrial (MENDONÇA, 1986). No campo econômico, o governo de Getúlio optou por uma política de substituição de importações, pela qual se incentivava a demanda e o consumo através do aumento da produção interna e redução das importações de produtos estrangeiros escassos e/ou demasiadamente caros. Foi neste ínterim que o Estado, à custa do setor agrícola, investiu no setor industrial, especialmente na indústria de base, contribuindo com o redirecionamento do eixo econômico nacional de rural/agrário para urbano/industrial. Outro marco dessa política foi o conhecido nacionalismo econômico, a tentativa de desestruturar o “regionalismo” e defesa de um mercado nacional integrado (MENDONÇA, 1986; IANNI, 1971; SKIDMORE, 1982).

No que concerne ao campo político foram criados vários órgãos para viabilizar o crescimento econômico do país. Um desses órgãos foi o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, responsável pela normatização do mercado de trabalho, fortalecimento do empresariado brasileiro, adesão e coerção da classe trabalhadora. Fruto dessa normatização, a Lei de Sindicalização<sup>2</sup> obrigava os trabalhadores que quisessem gozar dos benefícios oferecidos pelo poder público a se filiar aos sindicatos referentes às suas categorias profissionais. Esta imposição teve por finalidade o esvaziamento do conteúdo político das organizações de classe, limitando suas atividades políticas, a relação com agremiações de

---

<sup>2</sup> Decreto nº 19.770/1931, atualizado pelo Decreto nº 24.694/1934.

categorias profissionais distintas e a filiação em organizações internacionais. Além disso, como, pela Lei, os sindicatos ficavam subordinados ao Ministério do Trabalho, único órgão competente para reconhecê-los, o Estado garantia para si o direito de intervir nos sindicatos quando achasse conveniente, exigindo destes, por exemplo, o chamado imposto sindical<sup>3</sup> (GOMES, 1988; IANNI, 1971).

O segundo governo Vargas (1950-1954) deu continuidade a política nacionalista de estímulo à industrialização aplicada durante o Estado Novo, e investiu ainda em infraestrutura e estudos técnico-científicos que intensificaram as discussões a respeito do planejamento econômico. Diretrizes da CEPAL e da Comissão Mista Brasil - Estado Unidos (CMBEU)<sup>4</sup> passam a influenciar o projeto de desenvolvimento econômico do país, principalmente nas áreas de transporte e energia. Neste ensejo, foram criados a Petrobrás e o primeiro planejamento da indústria automobilística. Também se procurou estimular a colonização e a produção agrícola nas regiões periféricas do país, cunhando-se o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), o Banco do Nordeste, entre outras agências. Mas sem dúvida o maior feito deste governo foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), exigência da Comissão Mista para administrar o Fundo de Reparcelamento Econômico destinado a estes três setores: energia, transporte e agricultura (SKIDMORE, 1982).

Em seguida, como ápice da política desenvolvimentista, foi instituído no governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) o chamado Plano de Metas, elaborado com base nos estudos da CMBEU, do BNDE e principalmente da CEPAL. Este plano tinha como propósito abolir os *pontos de estrangulamento* da economia nacional, ou seja, superar obstáculos estruturais que impediam o satisfatório desempenho econômico do país, ampliando setores de infraestrutura básica, estimulando a industrialização e investimentos no setor privado. A proposta do Plano fundava-se na escolha de 30 ações voltadas para cinco setores, também conhecidos como *pontos de germinação*, que seriam responsáveis por impulsionar o crescimento econômico nacional. Eram estes: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Além das metas já mencionadas, o Plano também incluía uma “meta síntese”, relativa à construção da nova capital federal, Brasília, a qual condensava toda a essência e coerência entre as metas do Plano (LAFER, 1975; FARO, SILVA, 1991; IANNI, 1971).

A principal característica do projeto de industrialização de Kubitschek foi o incentivo a associação das empresas nacionais ao capital internacional, no qual o Estado assumia o papel de suporte desse processo, responsabilizando-se por estimular as empresas de bens de produção. Nessa circunstância, o governo prosseguiu com a política tributária ortodoxa, beneficiadora da burguesia industrial, adotada por governos anteriores, aumentou o poder aquisitivo da população urbano-industrial e valorizou a capacitação profissional (MENDONÇA, 1986; IANNI, 1971). Visando assegurar o financiamento e tecnologia estrangeira, ofereceu políticas de estabilidade monetária e operações cambiais que criassem um clima de confiança com os investidores (IANNI, 1971; FARO, SILVA, 1991).

Em resumo, a política de desenvolvimento traçada para o Brasil entre as décadas de 1930 e 1960 tinha por finalidade impulsionar estritamente o setor industrial concentrado nas regiões sul e sudeste do país. Ademais, espia-se uma crescente intervenção de organismos

---

<sup>3</sup> Contribuições anuais, referentes a um dia de trabalho, recolhidas de cada trabalhador e redistribuídas às organizações pelo Ministério do Trabalho.

<sup>4</sup> Criada oficialmente em 1951 enquanto produto de negociações relativo à assistência técnica entre os dois países.

internacionais nas diretrizes aplicadas, por ações centradas nas áreas de transporte e energia, bem como na colonização e no estímulo à agricultura nas regiões periféricas. Em paralelo, duas regiões (o Nordeste e a Amazônia), cujos desempenhos econômicos eram considerados inexpressivos em relação ao restante do país, foram tratadas como “ameaças” ao projeto de desenvolvimento nacional. Tornou-se imperativo transformá-las através de planos específicos e de modo que passassem a sustentar o projeto de desenvolvimento “nacional” (MARQUES, 2007; OLIVEIRA, TRINDADE, FERNANDES, 2011). Para fins deste trabalho nos limitaremos a tratar a proposta elaborada para apenas uma destas regiões, a Amazônia.

## 2. O desenvolvimento da “periferia”

Até a metade do século XX, a economia amazônica era estritamente voltada para a produção extrativista gomífera, cujos auge de produção são conhecidos como “ciclos da borracha”. O primeiro ciclo ocorreu no final do século XIX, em decorrência dos impulsos da Revolução Industrial e da descoberta do processo de vulcanização por Charles Goodyear em 1839. Acabou com a perda do monopólio de fornecimento de borracha vegetal no mercado internacional no início da década de 1910, em razão do surgimento da heveicultura<sup>5</sup> asiática (PINTO, 1984). No que concerne este período de declínio, insignificantes iniciativas foram tomadas em defesa da economia da região, apesar das demandas regionais por investimentos governamentais. Por outro lado, a elite local (seringalista) colocava empecilhos para qualquer intervenção que procurasse modificar o modelo técnico e organizacional vigente, base do poder coercitivo deste grupo (PINTO, 1984; BRITO, 2001).

Iniciativas só foram tomadas durante o Estado Novo, através da campanha “Marcha para o Oeste”, iniciada em 1938. A proposta consistia em estimular a migração do contingente populacional excedente que se encontrava nos grandes centros urbanos para a região. Concomitantemente, durante a II Guerra Mundial os seringais asiáticos foram ocupados, contribuindo para a retomada da produção gomífera na Amazônia. Os governos brasileiro e norte-americano firmaram, em razão do esforço de guerra, os Acordos de Washington, que versavam sobre a ampliação da produção de borracha e fornecimento privilegiado a indústria norte-americana. Para reativar os seringais e estimular a produção, foi criado, com capitais dos dois países, o Banco de Crédito da Borracha (BCB)<sup>6</sup>, que além de financiar toda a infraestrutura necessária para o cumprimento do acordo, ficava responsável sobre toda a produção, comercialização e industrialização da borracha nacional, que seriam destinadas essencialmente para exportação (PINTO, 1984; BRITO, 2001). Para potencializar a presença do poder público na fronteira, instituíram-se os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco e Guaporé<sup>7</sup>, além de criar uma série de outras agências estatais.

Ao findar a guerra, os seringais asiáticos foram desocupados e a produção amazônica voltou a estagnar-se. Por outro lado, a questão regional passou a receber maior importância no cenário nacional. Em 1946, realizou-se a primeira Conferência Nacional da Borracha, na qual

---

<sup>5</sup> A heveicultura consiste no plantio da seringueira (*hevea brasiliensis*) em áreas delimitadas para fins estritamente comerciais. Diferencia-se do extrativismo gomífero onde a extração é realizada em áreas de florestas nativas. A heveicultura asiática realizou-se com o plantio de sementes brasileiras em territórios de domínio inglês visando maior rentabilidade, uma vez que a exploração sistemática e menos predatória proporcionava o aumento da produção e, conseqüentemente, o aumento da oferta e a diminuição dos preços no mercado internacional (PINTO, 1984).

<sup>6</sup> Decreto-Lei nº. 4.451 de 09 de julho de 1942.

<sup>7</sup> Decreto-Lei nº 5.812 de 13 de setembro de 1943.

participara uma delegação de membros da Assembleia Constituinte<sup>8</sup>, representantes do sindicato da indústria de artefatos de borracha e demais órgãos e associações ligados à atividade gomífera. Como resultado da Conferência, formou-se a Comissão Executiva de Defesa da Borracha (CEDB)<sup>9</sup> com o intuito de assegurar os preços da borracha nacional, administrar pedidos de importação e exportação, entre outros (D'ARAÚJO 1992).

Conforme já exposto, prevalecia no período o entendimento de que existiam na economia nacional *pontos de estrangulamento* e *pontos de germinação*. A falência da produção gomífera e total escassez de infraestrutura colocavam a região amazônica exatamente como um ponto de estrangulamento. Contribuía para essa visão as concepções da Escola Superior de Guerra (ESG), a qual concebia a Amazônia como uma área estrategicamente mal habitada ou demograficamente vazia, por isso, politicamente perigosa, tendo em vista sua localização fronteiriça. Qualificava-se, portanto, como uma região de risco, um alvo fácil para a intervenção estrangeira. Por isso, se defendia o imperativo de “ocupar” a região e construir nela uma sociedade “homogênea”, onde todos ansiassem pelo desenvolvimento econômico (RABELLO, 2004; BRITO, 2001).

Esta percepção levou o poder público a elaborar a primeira política de planejamento econômico para a Amazônia que visava equiparar o seu desempenho econômico com o restante do país, conectando-o especialmente com os interesses das áreas mais industrializadas do sul e sudeste, e integrando-a, por fim, ao mercado interno. Nessas circunstâncias, a Constituição Federal, promulgada em 1946, delimitou, em seu artigo 199, os recursos necessários para elaboração do PVEA. Em seguida, uma Comissão Parlamentar foi formada para discutir medidas de distribuição de recursos e criação de um órgão encarregado de executar o Plano (D'ARAÚJO, 1992). Finalmente em 1953 foi decretada a Lei nº 1.806 dispondo sobre o PVEA<sup>10</sup>. Através dessa mesma lei criou-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>11</sup>, órgão de autonomia administrativa e estrutura descentralizada, responsável por coordenar as atividades de todos os órgãos que atuassem na Amazônia brasileira, cuja área também foi delimitada pelo referido dispositivo legal<sup>12</sup>.

Ainda na Lei nº. 1.806/1953 foi estabelecida uma longa lista de objetivos para o Plano: 1) promover a produção agrícola e extrativista, com preços compatíveis ao custo de vida na região; 2) fomentar a produção pecuária; 3) realizar um programa de defesa contra inundações periódicas; 4) promover o aproveitamento dos recursos minerais da região; 5) incrementar a industrialização das matérias primas de produção regional; 6) efetivar um plano de viação da Amazônia que compreenda todo o sistema de transportes e comunicações; 7) fundar uma política de energia com utilização racional dos recursos naturais; 8) constituir uma política demográfica que promova tanto assistência à saúde, saneamento e educação da população local, como a imigração de correntes de população que convenham aos interesses

---

<sup>8</sup> Esta Assembleia Constituinte, formada para elaborar o texto da Constituição de 1946, estava relacionada ao processo de redemocratização vivido pelo país após a ditadura estado-novista. Teve influencia direta na criação das propostas de planejamento regional que a seguiram, incluindo o PVEA.

<sup>9</sup> Lei nº 86 de 08 de setembro de 1947.

<sup>10</sup> Lei nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953. “Art. 1º - O Plano de Valorização Econômica da Amazônia, previsto no Art. 199 da Constituição, constitui um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País”.

<sup>11</sup> *Id. Ibid.* Artigo 22.

<sup>12</sup> *Id. Ibid.* Artigo 2º. Também conhecida como Amazônia Legal por ter sua abrangência prevista por Lei e fundamentada por estudos do IBGE.

regionais e nacionais, de forma que ambos possam constituir núcleos rurais permanentes e desenvolver a produção econômica; 9) estabelecer um sistema de crédito bancário regional; 10) fomentar as relações comerciais; 11) manter um programa de pesquisas que contribua para orientar, atualizar e aperfeiçoar a compreensão e execução do plano; 12) incentivar o interesse do capital privado pelas riquezas regionais; 13) orientar a organização administrativa específica para as funções permanentes de pesquisas, programação e controle técnico-econômico da execução do Plano; 14) manter um serviço de divulgação econômica e comercial das possibilidades potenciais e condições ecológicas<sup>13</sup>.

Paralelo a instalação do PVEA, o governo fomentou a criação de duas outras instituições para atuarem na Amazônia. A primeira delas trata-se do Banco de Crédito da Amazônia (BCA)<sup>14</sup>. Oriundo do antigo BCB, esta instituição dedicava-se não apenas a produção gomífera, como também a financiar outras atividades comerciais e produtoras na região amazônica. A outra instituição, subordinada ao CNPq, diz respeito ao Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (INPA)<sup>15</sup>. Este órgão era responsável pelo “(...) estudo científico do meio físico e das condições de vida da região amazônica, tendo em vista o bem estar humano e os reclamos da cultura, da economia e da segurança nacional”<sup>16</sup>. Esses dois organismos contemplavam pontos-chaves do Plano: o primeiro na implantação de um sistema de créditos, e o segundo na elaboração de pesquisas profundas sobre a região. Ambos usavam as mesmas justificativas usadas para aplicação do PVEA, devendo servir de apoio à execução do mesmo, tal como mencionavam seus referidos dispositivos legais<sup>17</sup>.

Para organizar as atividades que deveriam compor o PVEA instituiu-se uma Comissão de Planejamento, presidida pelo Superintendente e composta por mais seis técnicos do Governo Federal e nove representantes dos estados e territórios amazônicos<sup>18</sup>. Esta Comissão concebia o programa como um “esforço nacional” de: a) assegurar a ocupação da região; b) construir nela uma “sociedade economicamente estável e progressista” e c) desenvolvê-la em sentido “paralelo e complementar ao da economia brasileira” (REIS, 1955, p. 18-19). As principais ações elaboradas pela Comissão foram apresentadas em dois subplanos, o Programa de Emergência, executado durante os primeiros doze meses de atividades (1953-1954) e o I Plano Quinquenal (1955-1960). Para concretizá-las foram estabelecidas seis áreas de atuação: (i) desenvolvimento agropecuário; (ii) transportes, comunicações e energia; (iii) desenvolvimento cultural; (iv) recursos naturais; (v) saúde; (vi) crédito e comércio (D’ARAÚJO, 1992; MARQUES, 2007; OLIVEIRA, TRINDADE, FERNANDES, 2011).

### **3. Centro e Periferia: comparação entre as duas propostas**

Conforme é possível observar, a política de desenvolvimento da Amazônia foi instituída bem antes do Plano de Metas que nem por isso deixa de representar a política industrializante executada entre o período de 1930 e 1960. Muitos pontos dessas duas abordagens assemelham-se, particularmente em dois setores: transporte e energia. Além desses dois setores existem ainda pelo menos outras três áreas entre as quais as propostas desses respectivos programas podem ser confrontadas. São estas: (i) desenvolvimento agropecuário e alimentos; (ii) recursos naturais e indústria de base; (iii) desenvolvimento

<sup>13</sup> *Id. Ibid.* Artigo 7º.

<sup>14</sup> Decreto nº. 1.184 de 30 de agosto de 1950.

<sup>15</sup> Decreto nº. 31.672 de 29 de outubro de 1952.

<sup>16</sup> *Id. Ibid.* Art. 1º.

<sup>17</sup> Decreto nº 1.184/50, artigos 6º e 7º. Decreto nº. 31.672/52, art. 2º, §1º.

<sup>18</sup> Lei nº. 1.806/1953, artigo 24.

cultural e educação. Portanto, ao compararmos as propostas aludidas por esses cinco eixos, obtemos o seguinte quadro:

**Quadro comparativo entre as propostas previstas no PVEA e no Plano de Metas.**

<b>EIXOS</b>	<b>PVEA (1953-1966)</b>	<b>Plano de Metas (1955-1960)</b>
<b>Energia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalação, manutenção e remodelação do sistema de abastecimento de energia elétrica de algumas cidades;</li> <li>• Estudo do potencial hidrelétrico da Cachoeira de Samuel no Território Federal do Guaporé.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da produção de energia elétrica;</li> <li>• Produção de carvão mineral;</li> <li>• Produção e refinamento de petróleo;</li> <li>• Instalação de central atômica.</li> </ul>
<b>Transporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudo e construção de rodovias;</li> <li>• Financiamento para estradas de ferro já existentes;</li> <li>• Construção e restauração de instalações portuárias;</li> <li>• Conclusão do aeroporto de Boa Vista, no Território Federal de Rio Branco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparcelhamento e construção de ferrovias;</li> <li>• Pavimentação e construção de rodovias;</li> <li>• Reparcelhamento e ampliação dos portos e frotas de dragagem;</li> <li>• Ampliação da marinha mercante;</li> <li>• Renovação da frota aérea comercial.</li> </ul>
<b>Desenvolvimento Agropecuário &amp; Alimentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar a produção agrícola e pecuária;</li> <li>• Promover a mecanização da lavoura;</li> <li>• Elaborar estudos pedológico, demográfico e econômico da região;</li> <li>• Estimular a colonização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da produção agrícola de trigo;</li> <li>• Construção de armazéns, silos, frigoríficos e matadouros;</li> <li>• Mecanização da agricultura;</li> <li>• Aumento da produção de fertilizantes.</li> </ul>
<b>Recursos naturais &amp; Indústria de base</b>	Investimento em pesquisas florestais, minerais, pesca e piscicultura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da capacidade de produção de aço, alumínio, metais não ferrosos (cobre, chumbo, estanho, níquel, etc.), cimento, álcalis, celulose, papel de jornal e borracha;</li> <li>• Aumento da exportação de minério ferro;</li> <li>• Implantação da indústria automobilística, construção naval, mecânica e material elétrico pesado.</li> </ul>
<b>Desenvolvimento cultural &amp; Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de um programa de ensino, livros didáticos para o ensino fundamental;</li> <li>• Conclusão, ampliação e criação de escolar de Internatos de Iniciação Agrícola, Institutos Técnicos Profissionais e Aprendizado Agrícola, cursos de ensino profissional;</li> <li>• Fornecimento de bolsas de estudo para formação de especialistas</li> <li>• Edição e produção de obras e filmes sobre a região.</li> </ul>	Formação de pessoal técnico para a produção industrial.

Fontes: Decreto nº 35.020/1954; SPVEA (1955); Lafer (1975); Faro, Silva (1991).

Elaborado pela autora.

Com base na análise do quadro, observa-se que ambos os Planos propunham, em relação ao setor energético, uma política comum de expansão da produção de energia elétrica. Particularmente no PVEA esta proposta já é exposta no primeiro documento que dispôs sobre o Plano, onde se estabelece como prioridade a oferta de serviços e obras de reforma e ampliação das centrais elétricas de Belém (PA) e Manaus (AM)<sup>19</sup>. Outro dado importante diz

<sup>19</sup> *Id. Ibid.* Artigo 34.

respeito ao interesse da construção de uma hidrelétrica na Cachoeira de Samuel no rio Jamari, localizado no Território Federal de Rondônia<sup>20</sup>, quando ainda não se tinha realizado nenhum empreendimento semelhante na Amazônia. Segundo informações coletadas em pesquisas anteriores esse empreendimento foi apresentado como capaz de oferecer energia abundante a baixo custo. Além disso, sua construção é apontada como um apoio para a solução de outros problemas importantes, como amortecimento de enchentes, melhoria das condições de navegabilidade do rio e instituição de um posto de piscicultura (SILVA, 1955). Estes dados demonstram como a questão energética já era colocada como um imperativo para o desenvolvimento econômico do país, sendo reforçadas nos demais programas elaborados para a Amazônia durante a vigência do Estado autoritário. Ademais, na atual Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) esse imperativo foi retomado, justificando as recentes construções das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio no Rio Madeira, também em Rondônia (SEVÁ FILHO, GARZON, NÓBREGA, 2011; VASCONCELLOS, 2011).

Outro ponto emblemático de conexão entre os Planos estava relacionado ao setor agrícola (eixo desenvolvimento agrícola e alimentos). A partir do processo de expansão industrial no Brasil na década de 1930 a agricultura passou a desempenhar o papel secundário, atendendo aos intuitos da acumulação capitalista industrial. Ela deveria suprir as necessidades das empresas de bens de capital e intermediários estrangeiros, bem como ao mercado interno, abastecendo as massas urbanas para que o custo de alimentação não elevasse ao custo da força de trabalho, interferindo no processo de acumulação urbano-industrial. Sua atuação residiria na expansão para o interior do país, apoiada pelo enorme contingente de mão de obra que migraria para esta região, em razão da oferta elástica de terras e, por último, do investimento estatal em infraestrutura, particularmente a construção de rodovias (OLIVEIRA, 2003). Essa análise está conectada à proposta presente no PVEA de fomentar a produção agrícola e pecuária na Amazônia. Pois uma vez que os gêneros alimentícios em geral passassem a ser promovidos em zonas de ocupação recente rebaixar-se-iam os custos de reprodução da força de trabalho (razão salário do trabalhador, necessária para a aquisição de alimentos), consequentemente contribuindo para a acumulação nos centros urbanos industrializados.

Do mesmo modo, no PVEA, a própria produção agropecuária seria um fator de atração de contingente populacional para a região. Estes migrantes, através de estímulos educacionais de técnicas agrícolas promovidos pela SPVEA, intensificariam a produção de alimentos (BRITO, 2001; D'ARAÚJO, 1992), fator determinante para o abastecimento local e o já mencionado barateamento da força de trabalho nos centros urbanos (OLIVEIRA, 2003; IANNI, 1971; BAUMFELD, LEMOS, 1979). Cabe ressaltar que, enquanto para o PVEA a educação, ou melhor, o desenvolvimento cultural, seria responsável pela capacitação técnica para a produção agrícola, no Plano de Metas a formação educacional, também estava centrada no raciocínio tecnológico, mas seria dirigida para a produção industrial.

Se por um lado, na visão do Plano de Metas, a construção de novas rodovias colocava-se como um fator impulsionador da expansão para o interior do país, neste caso, para conexão dos centros industriais com a nova capital federal (Brasília), por outro lado, partia-se do entendimento que o avanço da rede rodoviária nacional estimularia o crescimento da indústria automobilística. Esta, por sua vez, continuaria a atender aos imperativos do setor agrícola, oferecendo mais tratores para a mecanização da agricultura, preocupação presente

---

<sup>20</sup> Criado em 1943 pelo Decreto Federal nº. 5.812 sob o nome de Território Federal do Guaporé. Teve seu nome alterado para Território Federal de Rondônia pela Lei nº. 2.731 de 17 de novembro de 1956, sendo finalmente levado a categoria de estado em 1981, pela Lei Complementar nº. 41.



em ambos os Planos. Nestas circunstâncias, uma das maiores iniciativas do PVEA diz respeito exatamente ao setor de transporte, o qual recebeu um dos maiores montantes do recurso destinado para o Plano<sup>21</sup>. As rodovias funcionavam, do mesmo modo, como pontos de germinação na região norte, proporcionando tanto o acesso de novos colonos, quanto facilitando o escoamento da produção local (IANNI, 1971, RABELLO, 2004). Foi neste ensejo que o governo Kubitschek promoveu respectivamente através da SPVEA e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) a abertura das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho em 1960.

Não obstante, duas das áreas confrontadas (recursos naturais e indústria de base), que deveriam contemplar a produção gomífera, não se assemelham, apresentando propostas completamente divergentes. A necessidade de impulsionar a expansão da indústria automobilística demandava um aumento considerável no consumo de borracha nacional, em razão da fabricação de pneus para automóveis. Nestes termos, o Plano de Metas previa a expansão da capacidade de produção da borracha natural para 25.000 toneladas e 40.000 toneladas para a produção de borracha sintética. Contudo, no PVEA, especialmente no Plano de Emergência publicado em 1954, o incremento da produção gomífera se quer é mencionada. As ações promovidas pela SPVEA, no que tange a produção extrativista, limitaram-se ao estabelecimento de financiamentos através do BCA (PINTO, 1984). Neste íterim, ao analisar-se o resultado do Plano de Metas observa-se que enquanto a produção de borracha sintética fora atingida, a de borracha nacional não ultrapassou o total de 22.500 toneladas (LAFER, 1975; FARO, SILVA, 1991).

#### **4. Sociedade Civil: rejeição ou resignação?**

Em suma, as políticas executadas na década de 1950 consistem em uma série de medidas protecionistas do Estado em relação a sustentação do processo de acumulação capitalista. Para proteger o contínuo crescimento industrial utilizou-se sobretudo o aparato técnico estatal para desfragmentar as relações socioeconômicas constituídas na Amazônia, consideradas obstáculos a esse processo. Sendo assim, o Estado buscou legitimar os interesses da burguesia industrial e, em detrimento disso, eliminar a fração da classe dominante regional, a qual buscou resistir.

Em trabalhos anteriores constatamos que a fração da classe dominante local, os seringalistas, reagiu, utilizando-se dos últimos resquícios de seu poder político e ideológico sobre a região, para fazer prevalecer uma política protecionista com relação à produção de borracha local (SANTOS, 2011; SANTOS, MIGUEL, RABELLO, 2011; MIGUEL, SANTOS, 2009). Submergido nos interesses e limitações do regime populista, o Governo Federal tentava, por um lado, atender as exigências da classe dominante amazônica (MARQUES, 2007), oferecendo reajuste dos preços da borracha vegetal, distanciando-a involuntariamente do seu potencial consumidor, a indústria nacional de artefatos de borracha, que por sua vez, optava pela importação do produto. Por outro lado, tentando abrandar a situação, impôs às indústrias de artefatos de borracha tributações de recursos a serem aplicados na produção gomífera, bem como o plantio sistemático de seringueiras na região<sup>22</sup>. Por fim, estas iniciativas fracassam, resultando na ênfase ao consumo e produção de borracha sintética em território nacional.

---

<sup>21</sup> Cr\$85.760.000,00 no Programa de Emergência, conforme decreto nº 35.020/1954. E Cr\$1.772.722.000,00 no Plano Quinquenal (SPVEA, 1955).

<sup>22</sup> Decreto nº 30.694 de 31 de março de 1952 e Decreto nº 35.371 de 12 de abril de 1954.

No nosso entendimento, o propósito de modificar a estrutura socioeconômica regional só pôde ser concretizado com o fim do regime democrático em 1964 e o colapso do populismo. Quando sob os imperativos do regime autoritário deu-se início a um processo de intensificação das políticas de desenvolvimento regional, marcada pela Operação Amazônia e os vários projetos de colonização que se seguiram: Plano de Integração Nacional (PIN), Projetos Integrados de Colonização (PIC) e Polonoroeste, por exemplo. O enorme contingente de migrantes provenientes do sul e sudeste do país que vieram com o intuito de cultivar terras na região norte, principalmente em Rondônia, foram os responsáveis por realizar a transformação na estrutura socioeconômica, necessária para os interesses da burguesia industrial. Essas alterações foram justificadas pelo ancião discurso de região vazia, despovoada e ameaça criada pela ESG e sustentada pelo despotismo político adotado pelo Regime Militar.

No que pese a proposta de um crescimento econômico acelerado, nos demais setores, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek foi um sucesso. A economia brasileira crescera a uma taxa média anual de 7%, destacando-se do restante da América Latina, tendo o setor industrial participado, em média, de 23% desse crescimento (LAFER, 1975; FARO, SILVA, 1991). O PVEA, por outro lado, surtiu raso efeito sobre a região amazônica. As razões apontadas para sua ineficiência são estritamente políticas. Membros da instituição reclamavam sobre as constantes interferências do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e do Congresso Nacional, no que diz respeito ao orçamento destinado ao PVEA, forçando reajustes grosseiros no projeto. Outro problema apontado pelos agentes locais consiste na escassez de profissionais especializados para as ações que se pretendiam promover. Numa outra visão argumenta-se que o órgão havia se tornado instrumento de grupos políticos locais e abandonado os critérios técnicos de atuação, ou seja, o órgão transformou-se em refém do jogo de interesses regionais (BRITO, 2001; D'ARAÚJO, 1992). Para legitimar estas justificativas faltam ainda estudos que contemplem os intercâmbios e confrontos estabelecidos entre as distintas frações da classe dominante, os seringalistas da periferia amazônica e a burguesia industrial do centro sul/sudeste, bem como as consequências dessa política sobre a região.

## Referências Bibliográficas

- BAUMFELD, C. M.; LEMOS, J. C. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento regional. *Análise Social (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa)*, v. XV (2º), nº. 58, 1979.
- BONENTE, B. I. *A teodicéia do desenvolvimento: antecedentes teóricos e pressupostos ontológicos*. XIV Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2009. Disponível em <[http://www.sep.org.br/artigo/1760\\_cf3a2b4b19d1a74e26a2262721ebed23.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/1760_cf3a2b4b19d1a74e26a2262721ebed23.pdf)> Acesso em 20 fev. 2011.
- BORON, A. Entre Hobbes e Friedman: liberalismo econômico e despotismo burguês na América Latina. In: \_\_\_\_\_. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 87 – 121.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.
- BRITO, D. C. *A modernização da superfície*. Belém: UFPA/NAEA, 2001.
- COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 15, nº. 41, jan./abr. São Paulo: IEA/USP, 2001.
- D'ARAÚJO, M. C. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 19, ano 7, jun. 1992.

- DECCA, E. *1930: o silêncio dos vencidos*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. *Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o Conhecimento como Poder*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- FAUSTO, B. *A revolução de 1930*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FARO, C.; SILVA, S. L. Q. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: GOMES, A. C. (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991, p. 44 – 70.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª Ed, vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006a.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª Ed, vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006b.
- GOMES, A. C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- LAFER, C. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 3ª ed.. São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 29-50.
- MARQUES, G. *Estado e desenvolvimento na Amazônia: inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira*. Tese (Doutorado em desenvolvimento, agricultura e sociedade na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro, 2007.
- MENDONÇA, S. R. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 3ª edição, 2002.
- MIGUEL, V. V. R.; SANTOS, S. P. Transformando a Fronteira: Território Federal do Guaporé – Representação do espaço e discurso das elites na Imprensa (1950-1960). *Labirinto (Unir)*. v. IX, p. 1 – 15, 2009.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo editorial, 2003.
- OLIVEIRA, W. P.; TRINDADE, J. R. B.; FERNANDES, D. A. *O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia no período 1946-66 e sua relação com o ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro*. IX Congresso Brasileiro de História Econômica e 10ª Conferência Internacional de História de Empresas. Curitiba, 2001.
- PINTO, N. P. A. *Política da borracha no Brasil: a falência da borracha no Brasil*. São Paulo: HUCITEC e Conselho Regional de Economia, 1984.
- RABELLO, A. C. B. *Inventando o outro: representações do desenvolvimento e da fronteira amazônica*. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental na Universidade Federal do Pará). Belém, 2004.
- REIS, A. C. F. Aspectos sociais da valorização da Amazônia. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1955.
- SANTOS, S. P. *Desenvolvimento no Território Federal do Guaporé: organização e atuação política da Sociedade Civil frente os projetos econômicos (anos 1950)*. Monografia (Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Rondônia). Porto Velho, 2011.
- SANTOS, S. P.; MIGUEL, V. V. R.; RABELLO, A. C. B.; Política econômica para Amazônia: uma análise da história econômica do Território Federal do Guaporé. In: BORRERO, A. M. V. e MIGUEL, V. V. R. *Horizontes Amazônicos: economia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SEVÁ FILHO, A. O.; GARZON, L. F. N.; NÓBREGA, R. S. Rios de Rondônia: jazidas de megawatts e passivo social e ambiental. In: BORRERO, A. M. V. e MIGUEL, V. V. R. *Horizontes Amazônicos: economia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SKIDMORE, T. E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SILVA, W. C. Viável o aproveitamento da hidroelétrica no Guaporé. *Alto Madeira*. Porto Velho, 09 nov. 1955. Ano XXXVIII, nº. 5008, p. 1.

SPVEA. *Primeiro Plano Quinquenal*. 2º volume. Belém, 1955.

VASCONCELLOS, P. M. C. A IIRSA e a Segurança Regional: os reverbos da integração da Amazônia no eixo Peru-Brasil-Bolívia. In: VIANA, J. P. S. L.; VASCONCELLOS, P. M. C.; MIGUEL, V. V. R. (Org.). *Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas*. Porto Velho: Edufro, 2011, p. 200-223.

WEFFORT, F. C. *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição, 1980.