



## DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: Políticas Públicas e as instituições de Roraima

Meire Joisy Almeida Pereira<sup>1</sup>

**Resumo:** Abordar sobre as instituições e as políticas de desenvolvimento em Roraima foi uma oportunidade para percorrer os caminhos e os descaminhos impressos pelos nativos indígenas, pelos pioneiros migrantes, pelos militares desbravadores e pelos gestores públicos, responsáveis pela ocupação e pela integração do recanto mais setentrional do Brasil. Para tanto, estudamos e refletimos os determinantes, as implicações e os fatores relevantes que motivaram às mudanças institucionais de Roraima. Movimentos dinâmicos que transformaram e tornaram o local num espaço diverso e plural, capaz de abrigar pessoas de todos os recantos. Revelamos como foram as articulações e as ações operacionalizadas pelo governo central, visando promover o desenvolvimento. Abordarmos o papel das instituições no processo de desenvolvimento, destacamos como elas foram fundamentais. Foram as instituições que estabeleceram as normas e minimizaram as incertezas gerando um ambiente relativamente seguro nas transações econômicas. Embora a questão fundiária, determinante nas transações econômicas, tenha permeado o estudo com sendo o gargalo central para o desenvolvimento. Roraima integrou uma estratégia do Estado brasileiro para preservar o território nacional das ocupações externas e atender a expansão capitalista. O Estado foi o protagonista dessa história que tem na dimensão político institucional do desenvolvimento o eixo norteador do estudo.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Desenvolvimento, Roraima

**Abstract:** Addressing on the institutions and policies of development in Roraima was an opportunity to walk the paths and detours printed by native Indians, the pioneers migrants, explorers and military by public managers, responsible for the integration of the occupation and the northernmost corner of Brazil . We studied the determinants and explores the implications and the relevant factors that led to institutional changes of Roraima. Dynamic movements that transformed the location and become a diverse and plural space, able to accommodate people from all corners. We reveal how the joints were operationalized and actions by the central government in order to promote development. Approach the role of institutions in the development process, we highlight how they were fundamental. Institutions that were established standards and minimized uncertainty generating a relatively safe environment

---

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Federal de Roraima (UFRR). meirejoisy@hotmail.com



in economic transactions. Although the land issue, determinant in economic transactions, has permeated the study with the bottleneck being central to development. Roraima integrated strategy of the Brazilian government to preserve the country from foreign occupation and cater to capitalist expansion. The state was the protagonist of this story is that the political dimension of institutional development guided by the study.

**Keywords:** blic Policy, Development, Roraima

## 1 INTRODUÇÃO

Abordar sobre as instituições e as políticas de desenvolvimento em Roraima foi a oportunidade de percorrer os caminhos e descaminhos impressos pelos nativos indígenas, pelos pioneiros migrantes, pelos militares desbravadores e pelos gestores públicos, responsáveis pela ocupação e pela integração do recanto mais setentrional do Brasil. Para tanto, estudamos e refletimos os determinantes e os fatores relevantes que motivaram às mudanças institucionais de Roraima, movimentos dinâmicos que transformaram, que tornaram o estado num espaço diverso e plural, capaz de abrigar pessoas de todos os recantos. Revelamos como foram as articulações e as ações operacionalizadas pelo Estado visando promover o desenvolvimento da última fronteira do país.

Outro eixo do estudo foi revelar o papel das instituições no processo de desenvolvimento, destacamos como elas foram fundamentais. Foram as instituições que estabeleceram as normas e minimizaram as incertezas gerando um ambiente relativamente seguro nas transações econômicas. Embora a questão fundiária, determinante nas transações econômicas, tenha permeado todos os momentos do estudo com sendo o gargalo para o desenvolvimento.

Em linhas gerais, o estudo mostrou que Roraima integrou uma estratégia do Estado brasileiro para preservar o território nacional das ocupações externas, “embrancer” os nativos indígenas e atender à expansão capitalista. Portanto, os agentes, as organizações e o próprio Estado foram os protagonistas dessa história que tem na dimensão político institucional do desenvolvimento o eixo norteador do estudo.

## 2 A História das instituições de Roraima

A história das instituições de Roraima será apresentada a partir do entendimento contido no referencial teórico de Douglass North. Por meio dele tomamos a decisão de



consolidar as informações e os resultados considerando como período inicial o ano de 1937, mesmo sabendo que a historiografia de Roraima tem seu marco inicial ainda no século XVIII (OLIVEIRA, 2003). A escolha deste recorte de tempo e espaço (SANTOS, 2000) foi necessária porque abarca a primeira instituição estabelecida em Roraima no século XX. Por outro lado, o período final, compreenderá até os dias atuais. Este recorte se atém à perspectiva de estabelecer a trajetória histórica das instituições do estado visando acumular um conjunto de informações que, sistematizadas, revelarão a sua dimensão político-institucional do desenvolvimento.

A história das instituições de Roraima começa pela Constituição de 1937 do governo do presidente Getúlio Vargas. Ali já estava contida a perspectiva da criação dos Territórios Federais (SILVA, 2007). A Contextualização política da época refletia, entre os diversos problemas, a II Guerra Mundial e o Estado Novo (SANTOS, 2004). O presidente Vargas em seus dois mandatos (1930-1945 e 1951-1954) assumiu uma postura de fortalecer as funções do governo central (MAGALHÃES, 2008). Para tanto, concebeu enquanto estratégia de governo, o planejamento com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento e a integração nacional visando estabelecer a imagem de um “Estado Forte” (BRITO, 2001; OLIVEIRA, 2003).

Esta perspectiva desenvolvimentista trazia no seu bojo o desejo da integração nacional que compreendia o desafio da ocupação da Amazônia. Segundo Magalhães (2008) o contexto da região revelava a falta de colonização, saneamento, crédito, transporte e organização do trabalho. No final da década de 1940, o ciclo explorador e exportador da borracha já havia chegado ao seu final. Restando, portanto, um conjunto de problemas das mais diversas matizes.

A solução encontrada pelo governo Vargas foi promover o desenvolvimento e a integração nacional por meio da institucionalização dos Territórios Federais. Assim e ainda sob os efeitos da Constituição de 1937, o Território Federal do Rio Branco foi criado por meio do Decreto Presidencial nº 5.812 de 1943 (OLIVEIRA 2003; SANTOS 2004 e MAGALHÃES 2008). Boa Vista, foi a primeira capital do embrião do Estado. A capital do Território Federal do Rio Branco foi desmembrada do município de Moura do vizinho estado do Amazonas (MAGALHÃES, 2008).

Na esteira do processo histórico das instituições de Roraima, a segunda instituição a ser constituída foi a criação do município de Caracará em 1955. A “cidade porto” como ficou conhecida era o entreposto das embarcações que vinham de Manaus para Boa Vista do Rio



Branco. As embarcações traziam mantimentos, ferramentas e mercadorias em geral para os poucos comerciantes, fazendeiros e habitantes da época. A via de acesso para o Território do Rio Branco era a fluvial, como a maioria das localidades Amazônicas (BRITO, 2001).

As características sociais, econômicas e políticas do local eram seminais. Do ponto de vista da população, o que predominava eram índios e poucos não-índios, entre estes haviam fazendeiros, poucos comerciantes e trabalhadores da igreja católica. A principal atividade produtiva, heranças dos séculos passados, era a pecuária e o garimpo de ouro e diamante (OLIVEIRA, 2003). Politicamente não havia qualquer vestígio de organização a não ser pela figura do governador, nomeado poder central.

Assim, institucionalizado o Território Federal do Rio Branco o processo que desencadeou sua ocupação transcorreu pelas vias impressas oriundas do poder central. Pela afirmativa de Santos (2004), o presidente da república do Brasil era quem nomeava os governadores do Território. Por outro lado, diante dessa nova realidade, a primeira constatação que apontamos é do ponto de vista político. Esta medida garantia a população local o direito de eleger, pelo voto direto, um deputado federal que iria representar os interesses do Território na Câmara Federal. Um feito relevante visto que as iniciativas relacionadas a esta área inexistiam, foi um marco na vida política de Roraima.

Magalhães (2008), outra autora que conta a história de Roraima, afirma que os territórios recém criados pelo governo central eram de responsabilidade das forças armadas. No caso do Território Federal do Rio Branco era de responsabilidade da Aeronáutica. A autora completa sua assertiva estabelecendo três fases da administração do Território: a primeira que demarca o período da criação de 1943 até 1964; a segunda que parte do período da ditadura militar 1964 até 1985 e a última de 1986 até os dias atuais.

Por outro lado, outro autor que também estuda Roraima, Oliveira (2003) afirma que a criação do Território Federal do Rio Branco foi o passo inicial no estabelecimento do poder central em cristalizar a mentalidade de embranquecer o índio e ocupar os espaços. Ele continua afirmando que por traz do discurso desenvolvimentista e integrador do governo central, voltado para a criação de um “Estado Forte”, o que se pretendia na verdade, diante das pressões internacionais da II Guerra Mundial, da polarização do mundo em duas correntes ideológicas, era ocupar a Amazônia por conta da exploração de estrangeiros na região. O que Getúlio Vargas tinha, confirma Oliveira (2003), era o medo de perder parte do território brasileiro. E esse medo tinha como base as supostas informações de colaboração indígena e a conivência das autoridades corruptas locais com os grupos internacionais. A



Amazônia estaria perdendo sua riqueza vegetal e mineral.

Nesse contexto, ainda em 1962, por conta de inúmeros transtornos, o nome do Território Federal do Rio Branco passou a denominar-se Roraima. O nome Rio Branco era também o da capital do Território Federal do Acre, o que trazia além de confusões, o extravio das correspondências. Confusões a parte, a solução indicada foi a troca do nome de Território Federal do Rio Branco, atribuído por conta do rio que margeia capital - Boa Vista, para Território Federal de Roraima. Nome inspirado no monte localizado na tríplice fronteira Brasil, Venezuela e Guiana (MAGALHÃES, 2008).

Seguindo o pensamento de Magalhães (2008) a primeira fase do Território do Rio Branco não promoveu mudanças significativas no contexto social, político e econômico. Seguindo a mesma linha, Santos (2004) confirma a assertiva, na medida em que postula que os primeiros anos do Território Federal do Rio Branco quase nada foi feito em termos de medidas político-administrativas com vistas ao desenvolvimento. Por outro lado, Silva (2007) traz um outro olhar, na medida em que revela que foram impressas mudança no traçado da cidade de Boa Vista em face da edificação das unidades administrativas do então Território. A capital começou a ter características da urbanização promovida pela transformação em Território Federal.

Uma das estratégias utilizadas pelo governo central para o desenvolvimento da Amazônia foi a promulgação da lei Complementar no 1.806 de 1953. Esta Lei consistiu a instituição da Superintendência Executiva do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA).

Para Brito (2000) Roraima não obteve os benefícios na dimensão do estado Amazonas e do Pará com a vigência do Plano de Valorização instituído. Pelo conteúdo substantivo da Lei a SPVEA era o órgão responsável em operacionalizar o Plano de Desenvolvimento da Amazônia. No referido ditame ficou estabelecido, além dos aspectos econômicos, houve também a definição do termo Amazônia Legal. Portanto, a definição Amazônia Legal compreendia o conjunto de estados da região norte do país, cujos membros eram o Pará e do Amazonas, os Territórios Federais do Acre, Amapá, Guaporé e do Rio Branco (hoje respectivamente: Rondônia e Roraima), e ainda parte do estado do Mato Grosso, do estado de Goiás (hoje a parte que constituiu o estado do Tocantins) e o Maranhão.

O projeto de destaque da SPVEA, segundo Magalhães (2008), foi a rodovia Belém-Brasília em 1960 que ligava a Amazônia ao centro do país. A crítica que a autora faz a SPVEA é que o órgão ficou conhecido pelo seu caráter paternalista, que atendia às



necessidades das oligarquias locais. Assim, sumariamente, poderemos inferir que a SPVEA, ativa desde 1953 até 1966, foi aquém dos resultados esperados. Eram muitos problemas para os poucos recursos disponibilizados pelo governo. De concreto, o que ficou para a história foi que Getúlio Vargas consagrou-se como o primeiro presidente da república a implantar uma política efetiva de ocupação e valorização na região Amazônica (MAGALHÃES, 2008), mesmo de caráter inócuo.

Na mesma linha de Brito (2000), Oliveira (2003), com sua visão crítica, confirma que esse período não trouxe para Roraima especificamente qualquer perspectiva acerca do desenvolvimento sócio-ambiental da região fronteira que fosse capaz de beneficiar a população local. Segundo este autor a marca deixada pela Lei só reforçar a centralização do poder no governo federal na medida em que ele era quem indicava os governadores dos territórios, que na sua maioria demonstraram ser alheios à realidade local. Por isso ficavam tão pouco tempo a frente do executivo.

O momento que dará certo dinamismo, ou o estabelecimento dos primeiros passos para o desenvolvimento de Roraima na perspectiva institucional ocorrerá na segunda fase da administração do Território. O fundamento desta assertiva está na medida proposta por Magalhães (2008), que dividiu o desenvolvimento de Roraima em três períodos. O que tratou do presente momento e o segundo, datado de 1964 a 1985.

Abrindo o horizonte para o contexto nacional, esta fase coincidiu com o início da ditadura militar no Brasil, cuja realidade apontava para a dissolução do congresso nacional, o poder central foi tomado pelos militares, houve a repressão aos direitos civis e o cerceamento da liberdade.

Entretanto, e contraditoriamente, foi neste período de ditadura que o governo militar levou para Amazônia a política de ocupação, com vestígios da era Vargas. As formas assumidas pelo Estado para implementar suas políticas passaram pelo planejamento econômico e pela criação de vários órgãos do governo. A ideia premente, segundo Santos (2004), foi implementar medidas denominadas de:

Operação Amazônia (1965-1967), que objetivava colocar em prática as antigas ideias de ocupação, desenvolvimento e integração, formuladas desde o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), mas aperfeiçoadas nas décadas posteriores, por institutos de pesquisa e de planejamento oficiais, como o Instituto de Pesquisas Econômica e Social (IPES). Segundo esse pensamento de inspiração geopolítica, era necessário fortalecer a presença do Estado numa região de grande extensão territorial tida como quase vazia em termos populacionais (SANTOS, 2004, p.101-102).

Constavam nos propósitos dessas políticas a criação de órgãos públicos como o



Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, conforme Lei 5.173 de 1966, em substituição a SPVEA, o Banco da Amazônia, e por fim a Zona Franca de Manaus em 1967 (BRITO, 2001). Por outro lado, assim como foram criados órgãos, também foram extintos outros como o Serviço de Proteção ao Índio – SPI em 1968.

É nesse contexto que Roraima sedimenta sua estrutura básica e necessária em termos administrativos e burocráticos. Para Magalhães (2008) foi nesta fase que as autoridades federais sentiram a necessidade de implantar uma infraestrutura básica administrativa no local, dada a precariedade dos núcleos administrativos existentes. Assim, foi elaborado o “Plano de Recuperação e Desenvolvimento Administrativo do Território Federal do Rio Branco”, que continha a seguinte estrutura: governador, 01 departamento de serviço público, 06 divisões (saúde, educação, assistência e proteção à infância e juventude, produção, obras e serviços industriais, segurança) e por último o Parque Nacional da Ilha de Maracá.

Depreende-se sobre os movimentos oriundos desta fase da história de Roraima, sob a égide do governo militar, cujo o lema era “ocupar, desenvolver e integrar”, que foram criadas as condições fundamentais para a institucionalização do Território, seguindo a perspectiva institucionalista. Um momento completamente diferente do período anterior em que quase nada foi realizado do ponto de vista econômico, político e social. Becker (1998) com seu olhar crítico, afirma que longe do lema “ocupar, desenvolver e integrar”, o processo de ocupação da Amazônia foi resultados da imposição da expansão do grande capital. Que se utiliza de estratégias como a do desenvolvimento nacional e regional. Ela continua, revelando que o povoamento da Amazônia se fez sempre em surtos devassadores vinculados à essa expansão capitalista.

Na mesma linha, Oliveira (2003) conta que o caráter das políticas de desenvolvimento adotadas só reafirma o desejo de embranquecer a população. Para ele

(...) as décadas de 1960 e 1970, o Território Federal de Roraima viveu a euforia das novas imigrações (cf. p. 175), atraídas pelas obras do governo local em parceria com o federal na renovação de infra-estruturas e construção de rodovias federais e estaduais, dos novos núcleos de assentamentos, das construções militares (unidades administrativas e vilas) e civis (unidades residenciais). O governo local e o central, em ações conjuntas ou paralelas, receberam apoio da FUNAI, que substituiu o SPI em 1968, desenvolvendo uma política de emancipação do índio e controlando as malocas para garantir a “civilização” de seus membros (OLIVEIRA, 2003 188).

Depreende-se diante dessas afirmativas que o desenvolvimento de Roraima e por conseguinte da Amazônia integraram uma estratégia que ditou e continua ditando as regras



da vida no local, sem levar em consideração seus valores, princípios e cultura.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa das considerações finais, depreende-se que a história das instituições de Roraima foram reveladas a partir das leis, decretos e normas formais impostas pelo governo central baseado no argumento de promover a “integração” e a “ocupação”.

Infere-se diante disso que mesmo institucionalizadas as medidas, os efeitos, as implicações, os impactos são sentidos pela população numa proporção aquém do programado e do volume de recursos despendidos para ação. As estratégias que se alternaram desde o final da metade do século XX até a contemporaneidade dão conta de expressar que o poder central não se esforçou, não fez erigir as condições necessárias para desenvolver um círculo virtuoso de desenvolvimento.

Pela descrição da história das instituições de Roraima não há evidências de mudanças institucionais significativas capazes de tornar o estado num espaço desenvolvido social e economicamente. Pela teoria de North (1990) “a mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para a compreensão da mudança histórica”. De fato, ocorreram mudanças institucionais ao longo do tempo. Entretanto, não na medida suficiente para garantir o bem-estar da população residente. Feliz, ou infelizmente, o governo central teve e continua tendo papel preponderante na mediação entre as organizações e a sociedade roraimense com vistas a garantir as condições para o desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, Daniel Chaves de. **A modernização da superfície**: Estado e Desenvolvimento na Amazônia. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA, 2001.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**. 6ª edição, Editora Ática. Rio de Janeiro, 1998.

CAVALCANTE, Fábio Robson Casara. **Análise da desigualdade regional no estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglass North**. Tese de Doutorado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, 2011.

MAGALHÃES, Maria das Graças Santos Dias. **Amazônia, o extrativismo vegetal no Sul de Roraima**: 1943-1988. Boa Vista: Editora da UFRR, 2008.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.





OLIVEIRA, Reginaldo Gomes de. **A herança dos descaminhos na formação do Estado de Roraima**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de História da USP. São Paulo, 2003.

RODRIGUES, Francilene dos Santos. **Garimpendo a Sociedade Roraimense**: uma análise da conjuntura sócio-política. Dissertação de Mestrado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém Pará, 1986.

SANTOS, Nelvio Paulo Dutra. **Políticas Públicas, Economia e Poder**: O Estado de Roraima entre 1970-2000. Tese de Doutorado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém: Universidade Federal do Pará, 2004.

SILVA, Paulo Rogério De Freitas. **Dinâmica territorial urbana de Roraima-Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007