



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
CURSO DE ENGENHARIA FLORESTAL

MARCELO ÂNGELO DE SOUZA

Superintendência da Borracha: um estudo institucional

Prof. Dr. José de Arimatéia Silva
Orientador

Seropédica, RJ

Julho/2010



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
CURSO DE ENGENHARIA FLORESTAL

MARCELO ÂNGELO DE SOUZA

Superintendência da Borracha: um estudo institucional

Monografia apresentada ao Curso de Engenharia Florestal, como requisito parcial para a obtenção do Título de Engenheiro Florestal, Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Prof. Dr. José de Arimatéa Silva

Orientador

Seropédica, RJ

Julho/2010

COMISSÃO EXAMINADORA

Aprovada em ____/____/____

Prof. Dr. José de Arimatéa Silva
UFRRJ - IF/DS
Orientador

Prof. M.Sc. Ricardo da Silva Pereira
UFRRJ – IF/DS
Membro Titular

Prof. Dr. Azarias Machado de Andrade
UFRRJ – IF/DPF
Membro Titular

DEDICATÓRIA

Dedico a minha mãe que infelizmente não pode estar presente para a minha formatura, mas sempre estará presente no meu coração.

Dedico este trabalho ao professor e orientador José de Arimatéa Silva pela atenção e tempo dispensado para a realização desta monografia.

Dedico a toda minha família por me dar apoio em todos os momentos de minha vida.

Dedico a Raquel minha namorada por fazer parte da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, ao professor José de Arimatéa Silva e a minha família.

Agradeço a toda turma 2005-II, em especial a Dandara por todo apoio que me deram durante esse período de universidade.

Agradeço ao Jônison por ter me aturado esses cinco anos no alojamento da Universidade.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivos: a) resgatar o contexto político-institucional de criação e extinção da Superintendência da Borracha - Sudhevea; b) analisar a estrutura institucional da Sudhevea; c) resgatar os programas de produção de borracha que a instituição geriu no seu período de existência. Foram consultados os atos legais de criação, estruturação e extinção da instituição, obtidos no sítio do Senado. Procedeu-se analogamente para os dados dos programas de heveicultura, complementando-se as informações com estatísticas oficiais de produção. A Sudhevea teve apenas uma mudança em sua estrutura ao longo de sua existência, com departamentos que se voltavam para os setores primário, secundário e terciário da economia gomífera. Os principais programas de estímulo ao cultivo de seringueira (Probor I, II e III) visavam, no conjunto, atingir a meta de 400 mil ha plantados, mas só atingiram 133 mil ha. As principais conclusões do estudo foram: a Sudhevea foi criada (1967) no regime militar e extinta (1989) na transição para a normalidade democrática; apesar do Probor não ter atingido a autosuficiência na produção de borracha, conferiu ganhos expressivos à heveicultura; mesmo não tendo contribuído como poderia em direção à autosuficiência, a Sudhevea deu um passo significativo nessa direção.

Palavras-chave: Sudhevea, borracha, Probor.

ABSTRACT

This study aimed to: a) rescue the political-institutional births and deaths of the Superintendency of Rubber - Sudhevea b) review the institutional structure of Sudhevea c) rescue programs for production of rubber that the institution's management in their period of existence. We consulted the legal acts of creation, structure and extinction of the institution, obtained on the website of the Senate. Proceeded similarly to the program data of rubber, complementing the information with official statistics of production. The Sudhevea just had a change in its structure throughout its existence, with departments that were focused in the primary, secondary and tertiary economic of rubber. The main programs to encourage the cultivation of rubber trees (PROBOR I, II and III) deal on the whole, the target of 400 000 ha planted, but only reached 133 000 ha. The main conclusions of the study were: Sudhevea was created in the military regime (1967) and was extinct in the transition to democratic normality (1989); PROBOR despite failing to achieve self-sufficiency in the production of rubber, the rubber gave impressive gains, even as it could not have contributed towards to self-sufficiency, the Sudhevea took a significant step in that direction.

Keywords: Sudhevea, rubber, Probor.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	vii
LISTA DE SIGLAS.....	vii
LISTA DE TABELAS.....	vii
1. INTRODUÇÃO	1
2. OBJETIVOS	3
3. MATERIAL E MÉTODOS	3
3.1 Fontes de informação	3
3.2 Contexto político-institucional.....	3
3.3 Análise da estrutura	4
3.4 Programas da Borracha.....	4
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	4
4.1 Criação e extinção da Sudhevea.....	4
4.2. Estrutura institucional.....	6
4.3 Programas da Borracha.....	8
4.4 Produção e consumo nacional de borracha natural - 1950-2008.....	11
5. CONCLUSÕES.....	14
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	15

LISTA DE FIGURAS

	página
Figura 1 - Organograma da primeira estrutura da Sudhevea de 1976.....	07.
Figura 2 - Organograma da estrutura da Sudhevea com alterações de 1986.....	07.

LISTA DE SIGLAS

BASA – Banco da Amazônia S.A.
CNB – Conselho Nacional da Borracha.
GEPLASE – Grupo Executivo do Plano da Seringueira.
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.
PROBOR – Programa de Incentivo a Produção de Borracha Vegetal.
PROHEVEA – Plano Nacional de Heveicultura.
S.A – Sociedade Anônima.
SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente.
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.
SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca.
SUDHEVEA – Superintendência da Borracha.
SUDAM- Superintendência do desenvolvimento da Amazônia.

LISTA DE TABELAS

	página
Tabela 1-Área plantada com Seringueira através do programa Probor.....	09.
Tabela 2-Produção, consumo e déficit de borracha natural no Brasil.....	12.

1. INTRODUÇÃO

A floresta amazônica teve como base para seu desenvolvimento econômico a exploração dos recursos florestais durante toda sua história. Foram vários os ciclos de produtos extrativos ao longo do tempo, mas o ciclo da borracha teve um papel fundamental no desenvolvimento econômico, social e na consolidação do território Amazônico, extrapolando as fronteiras nacionais ocupando terras bolivianas, delimitando e incorporando o estado do Acre ao território brasileiro.

Segundo Fonseca (1970), a borracha é encontrada em estado natural, como emulsão aquosa no suco celular ou látex de diversas espécies vegetais. Mediante incisão no caule ou maceração dessas plantas obtém-se o líquido que produz um coágulo por dessecação ou coagulação, com o auxílio de agentes químicos. Ainda de acordo com o autor, a intensificação dos estudos botânicos permitiu o conhecimento de mais de mil plantas, de regiões quentes, produtoras de goma elástica. Pelo menos em seis famílias vegetais encontram-se gêneros que produzem borracha, são elas: Euphorbiaceae, Moraceae, Apocynaceae, Asclepiadaceae, Sapotaceae e Compositae. Dentre os gêneros, um em particular, *Hevea*, destaca-se como produtor de borracha, e dentro dele *Hevea brasiliensis* Mull. Arg. é a principal espécie produtora. As plantas do gênero *Hevea* são popularmente conhecidas como seringueiras.

Segundo Silva (1996), na década de 1820, quando os preços dos produtos tropicais de um modo geral entraram em baixa no mercado internacional, dentre eles o do cacau, a borracha surgiu como um novo produto extrativo. No início a produção, limitada, destinava-se ao fabrico de uns poucos artigos, como botas, seringas, luvas e capas. Mas a partir do desenvolvimento do processo de vulcanização nos Estados Unidos e Inglaterra no final da primeira metade do século XIX, a procura pela matéria-prima cresceu consideravelmente, até explodir no final do século com o advento da indústria automobilística. A exportação do país foi ascendente de 1850 até 1912 onde obteve a sua maior produção, a partir deste momento começava a concorrência com a borracha produzida na Ásia, introduzida pelos ingleses na década 1870 naquela região com sementes de seringueiras originárias da Amazônia.

Ainda segundo o mesmo autor, em 1905, a participação brasileira ultrapassara 60%, numa época em que a produção brasileira encontrava-se ainda em franca expansão. Em 1910, a participação da borracha silvestre ultrapassava 90% e a participação brasileira reduzira-se para 40%. Em 1920, passados apenas dez anos, a situação se invertera; a borracha silvestre supria pouco mais de 10% da oferta mundial e a de seringal cultivado próximo de 90%. A participação brasileira reduzira-se a 6,8%. A partir de então, até 1932, houve reversão da curva de exportação, cuja tendência apresentara-se permanentemente ascendente por um longo período de 86 anos. O extrativismo de borracha entrou em declínio, levando ao colapso a economia da borracha. Em decorrência, a região amazônica ingressaria num período de profunda depressão econômica.

Em 1912 através do Decreto nº 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912, com o presidente Hermes da Fonseca, o governo tenta pela primeira vez intervir na economia da borracha com o Plano de defesa da borracha que preconizava medidas que visavam sustar a crise que se prenunciava para a economia a partir da entrada da borracha asiática no mercado internacional. Mas o plano foi abandonado dezessete meses depois de lançado.

No final da década de 1920 Henry Ford decidiu empreender ambicioso projeto de plantio de seringueiras no Brasil. Tencionava o industrial do ramo automobilístico, com seu projeto, dismantelar um cartel da borracha que se estabelecera nos países asiáticos. Implementado entre 1928 e 1934, o plantio de Ford, localizado numa área de cerca de um milhão de ha na bacia do rio Tapajós, no município de Santarém, recebeu o nome de Fordlândia. Foram plantados, no período, numa área de 3.500 ha, número de seringueiras equivalente à estimativa que Oliveira (1924) fizera para a Amazônia até 1924, ou seja, algo em torno de 2.000.000 de árvores. De 1934 a 1944 Ford expandiu seu projeto, financiando o plantio de mais 3.200.000 seringueiras em 6.400 ha, em outra área, obtida por permuta, em Belterra, e que totalizava 281.500 ha.

Em 3 de março de 1942 o Brasil assinou com os Estados Unidos um conjunto de convênios, conhecidos como "Acordos de Washington". Dentre eles, um tratava especificamente da borracha e objetivava simultaneamente a ampliação do extrativismo da borracha e do preço pago ao produto. Tal acordo assemelhava-se a outros assinados pelos Estados Unidos com países produtores de borracha no Ocidente. O mundo estava em plena Segunda Guerra e os americanos enfrentavam problemas de suprimento. Pelo acordo assinado o Brasil deveria exportar exclusivamente para os Estados Unidos o excedente de suas necessidades de borracha, recebendo por isso um preço previamente acordado, bem como assistência financeira e material para proporcionar a infra-estrutura necessária à expansão do comércio (PINTO, 1984; MARTINELLO, 1985).

Em decorrência desse acordo foi criado, no mesmo ano, com capital majoritário do Governo brasileiro, o Banco de Crédito da Borracha, ao qual foi atribuído o monopólio da comercialização da borracha. Cessado o Acordo de Washington, em 1947, foi criada a Comissão Executiva de Defesa da Borracha; o Banco de Crédito da Borracha foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia, ficando ambas as instituições incumbidas de manter o monopólio da borracha, de modo a evitar um colapso na produção.

Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), à qual, no tocante ao extrativismo, incumbia garantir preços mínimos, bem como promover a diversificação e aumento da produção.

Em 1966 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em substituição à SPVEA. O Banco de Crédito da Amazônia foi transformado em Banco de desenvolvimento regional, passando a chamar-se Banco da Amazônia S.A. (BASA). Entre as responsabilidades de ambos estavam, respectivamente, a racionalização do setor da borracha, e priorizar o financiamento da heveicultura na Amazônia.

O governo João Goulart (iniciado em 8 de setembro de 1961 e deposto em 31 de março de 1964) reconhecia que o suprimento de borracha era o problema mais grave em relação a outras matérias-primas, cuja solução seria muito complexa. No primeiro governo militar (1964) foi criado um grupo de estudos para a reformulação da política econômica da borracha, com isso a Comissão Executiva de Defesa da Borracha passou, em 1967, a chamar-se Conselho Nacional da Borracha (CNB) e continuou a supervisionar os preços. Foi criada, no mesmo ano através Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967, a Superintendência da Borracha (Sudhevea), ligada ao Ministério de Indústria e Comércio, mas apenas foi regulamentada pelo Decreto nº 77.386-de 5 de abril de 1976. A Sudhevea tinha como missão e responsabilidade: instituir preços de garantia ao produtor, estabilizar preços, administrar estoques, aumentar a produção de borracha e a produtividade dos seringais, consolidar a heveicultura no país e administrar os programas Probor. Em 1989 a Sudhevea foi extinta pela Lei nº 7.732, de 14 fevereiro de 1989 e as suas atribuições, na época já bastante esvaziada, foram transferidas ao recém-criado Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

2. OBJETIVOS

- Resgatar o contexto político-institucional de criação e extinção da Superintendência da Borracha.
- Analisar a estrutura institucional da Sudhevea.
- Resgatar os programas de produção de borracha que a instituição geriu no seu período de existência.

3. MATERIAL E MÉTODOS

3.1 Fontes de informação

Para a obtenção de informações sobre o contexto político-institucional da Sudhevea, utilizou-se de teses e material didático da disciplina Economia e Administração Florestal do curso de Engenharia Florestal da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Foram realizadas consultas a todos os atos legais (Leis, Decretos, medidas e regulamentos) referentes à economia da borracha. Os atos legais foram baixados dos sítios do Senado (www.senado.gov.br), e www.soleis.adv.br.

3.2 Contexto político-institucional

A partir das informações obtidas foi analisada a situação política, econômica e histórica que o país vivia na época da criação e extinção da Sudhevea como também durante todo o ciclo da borracha.

3.3 Análise da estrutura

Para a análise da estrutura considerou-se a lei, decreto e regulamento que modificasse estruturalmente ou administrativamente o funcionamento do órgão, e como essas mudanças na estrutura iriam ser refletidas nos objetivos, competências e vinculações da Sudhevea.

Portanto foram construídos organogramas para as diferentes estruturas apresentada pelo órgão durante sua existência, onde sofreu alterações na sua estrutura de origem no ano de 1976.

3.4 Programas da Borracha

Para a análise dos programas da borracha instituídos pela Sudhevea, foram levantadas as metas de cada programa e os resultados alcançados por cada um e depois avaliados conforme a meta estabelecida.

Foi avaliado o Probor - Programa de Incentivo à Produção de Borracha Vegetal em suas três fases: Probor I, Probor II e Probor III.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Criação e extinção da Sudhevea

Até 1945 o cultivo do gênero Hevea no Brasil havia sido feito pela iniciativa privada, principalmente por Henry Ford. Mas com o fim da segunda guerra mundial o país teve que fazer uma reformulação da postura do governo para o desenvolvimento da heveicultura.

O liberalismo econômico estimulado pela Constituição de 1946, o aumento do consumo interno de borracha, o avanço do processo de industrialização, a instalação de indústrias de pneus, as primeiras importações de borracha, foram os principais fatores que fizeram com que o Governo brasileiro despertasse para o planejamento e implementação de plantios de seringueiras no país. Dando conseqüência às proposições de três Conferências (1946, 48 e 49) realizadas para debater os problemas e o futuro da borracha, o Governo, em 1947, criou a Comissão Executiva de Defesa da Borracha, o Banco de Crédito da Borracha foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia, ficando ambas as instituições incumbidas de manter o monopólio da borracha, de modo a evitar um colapso na produção.

O Brasil na década de 1950 começava a importar borracha, devido a instalações de empresas estrangeiras produtoras de pneus que eram os maiores consumidores de borracha. Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), à qual, no tocante ao extrativismo, incumbia garantir preços mínimos, bem como promover a diversificação e aumento da produção. Em 1966 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em substituição à SPVEA. O Banco de Crédito da

Amazônia foi transformado em Banco de desenvolvimento regional, passando a chamar-se Banco da Amazônia S.A.

Então é criado pela Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967 a Sudhevea que era uma autarquia do Ministério da Indústria e do Comércio, sendo seu Superintendente nomeado pelo Presidente da República.

A instituição criada tinha como objetivos:

- Estudar a situação econômica geral da borracha;
- Proceder a pesquisas objetivando o desenvolvimento do mercado da borracha e de seus artefatos;
- Manter um serviço de estatística de borrachas e de seus artefatos, assim como de outras informações;
- Instituir a classificação e a padronização oficiais das borrachas e látices, bem como a sua nomenclatura técnica;
- Autorizar e fiscalizar, nas indústrias manufactureiras de artefatos, o emprego de borrachas vegetais e o de elastômeros químicos de uso especial, cuja utilização seja indispensável por motivos de ordem técnica;
- Determinar, quando necessário, a adoção de normas técnicas e o cumprimento de exigências mínimas nas especificações dos artefatos de borracha;
- Dar assistência técnica e tecnológica aos produtores, industriais e comerciantes de borracha;
- Constituir e movimentar o estoque de reserva de borrachas vegetais;
- Efetuar as operações de compra e venda de borrachas vegetais;
- Manter o registro de todas as pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade agrícola, comercial ou industrial no setor da borracha.

O novo órgão surgia num contexto em que os militares tentavam incentivar o crescimento e a modernização do país, o que incluía a criação de novas autarquias e instituições da administração indireta. A criação dessas organizações visava à desconcentração da administração da máquina pública, o que deveria resultar em menor burocratização do processo administrativo e maior agilidade ao mesmo. Por isto na mesma época (1967) foi criado também o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF.

Já na década de 80 o Brasil foi marcado principalmente pela luta em prol do retorno da democracia. Em 1985 inicia-se o processo de redemocratização do país. No setor ambiental houve sensível aumento do movimento preservacionista na sociedade civil e o governo era pressionado por entidades internacionais devido ao mau uso dos recursos naturais, em especial na região amazônica.

A Sudhevea tinha perdido seu prestígio com o fim do programa Probor III, em 1985. Outros órgãos - IBDF, Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) e Superintendência do

Desenvolvimento da pesca (Sudepe), também decaíram bastante no decorrer da década de 1980.

A Medida Provisória N° 28, de 14 de Janeiro de 1989 do “Plano Verão” (Plano de estabilização econômica do governo Sarney), foi convertida na Lei N° 7.732 de 14 de Fevereiro de 1989, extingue a Sudhevea e o IBDF, além das fundações Petrônio Portela e Projeto Rondon, ambas vinculadas ao Ministério do Interior. E a Lei n° 7735, de 22 de fevereiro de 1989, extingue a Sema e Sudepe.

Em 22 de fevereiro de 1989 a Medida Provisória n° 34 foi convertida na Lei n° 7735 e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- Ibama é criado, através da junção das atribuições e estruturas das quatro instituições (Sudhevea, IBDF, Sema e Sudepe), assumindo a responsabilidade pela fiscalização e pelo controle do cumprimento da legislação e das atividades relacionadas aos recursos naturais e ao meio ambiente.

Depois de vinte e dois anos e um mês de existência, é extinta a Sudhevea, que tinha a missão de instituir preços de garantia ao produtor, estabilizar preços, administrar estoques, aumentar a produção de borracha, elevar a produtividade dos seringais, consolidar a heveicultura no país e administrar os programas Probor.

4.2. Estrutura institucional

A Sudhevea teve sua primeira estrutura regulamentada pelo Decreto n° 77.386, de 5 de abril de 1976. A estrutura tinha como objetivo atender a todos os setores da economia da borracha, ou seja: primário, secundário e terciário, através dos seus Departamentos de:

Produção Agrícola, que tinha a função de realizar estudos, pesquisas e experimentações tecnológicas relacionados com a produtividade da cultura do elastômero natural e fomentar a sua produção.

Produção Industrial, ao qual competia realizar estudos, pesquisas e experimentações tecnológicas relacionados com a industrialização de elastômeros.

Comercialização, que tinha a competência de exercer as atividades vinculadas à comercialização da borracha, no mercado interno e externo, observada a Política Econômica da Borracha.

A figura 1 mostra o organograma da primeira estrutura da Superintendência da Borracha.

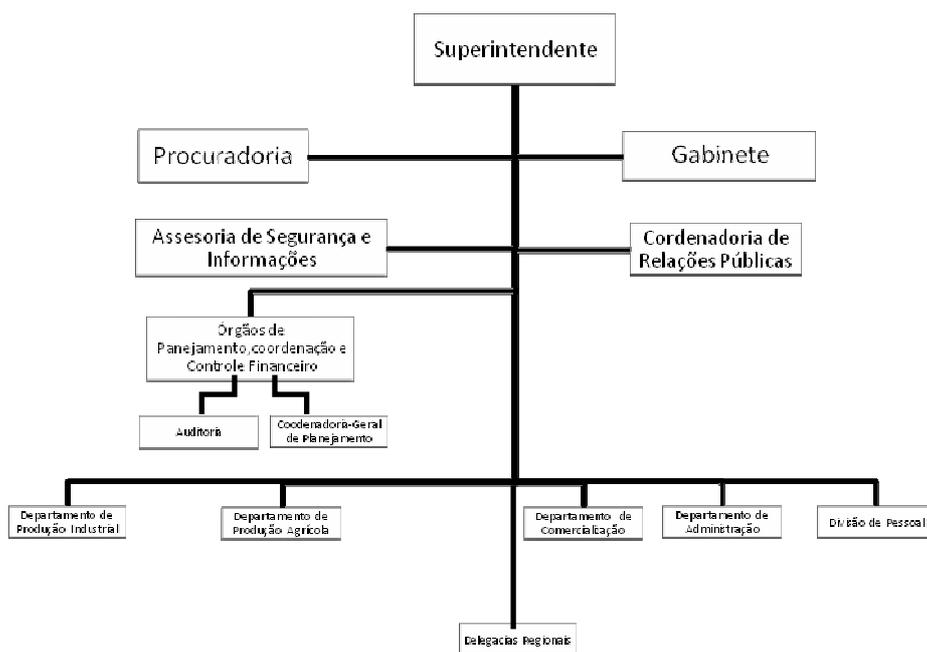


Figura 1: Organograma ilustrativo da estrutura organizacional da Sudhevea de 1976.

Na segunda metade da década de 1980 o país passava pelo processo de redemocratização, no qual vários órgãos sofreram modificações, dentre eles a Sudhevea. Teve a Superintendência algumas alterações na sua estrutura pelo Decreto nº 93.537, de 5 de novembro de 1986; com isso o governo tentava reestruturar o órgão sem perder a sua funcionalidade. A figura 2 apresenta o organograma da estrutura, resultante das alterações.

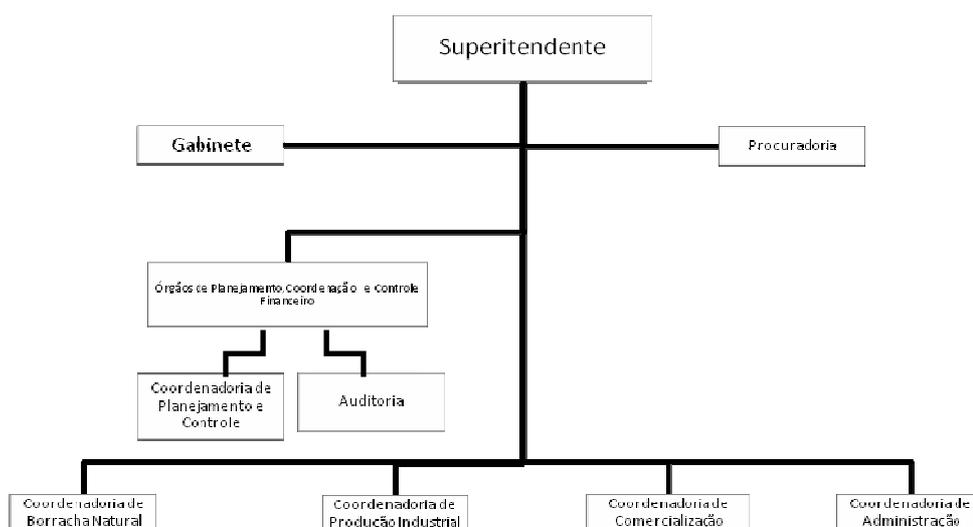


Figura 2: Organograma ilustrativo da estrutura organizacional da Sudhevea de 1986.

Foram extintas a Coordenadoria de Relações Públicas e as Delegacias Regionais. E os departamentos foram transformados em Coordenadorias, sem alterar suas funções. A divisão de pessoal foi incluída na Coordenadoria de Administração. Já a Assessoria de Segurança e Informações havia sido extinta pelo Decreto nº 83.575, de 18 de junho de 1979.

Como a regulamentação da estrutura da Sudhevea só foi decretada nove anos após a sua criação, não foi possível identificar com que estrutura o órgão funcionou no período compreendido entre a sua criação (1967) e a sua primeira estrutura (1976).

4.3 Programas da Borracha

O plantio de seringueiras em grande escala foi focalizado pela primeira vez, de forma explícita, num documento oficial do Governo em 1954, um ano depois do surgimento da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). O mesmo enfoque foi retomado, em caráter definitivo, no "Projeto Borracha", contido no I Plano Quinquenal elaborado pela SPVEA, projeto este que estabelecia: linha de financiamento, assistência técnica e distribuição de material clonal selecionado para heveicultores, numa escala projetada de plantio de 37.000 ha. Não obstante essa meta não ter sido atingida, o plano teve continuidade - via um acordo com o governo americano -, passando a denominar-se Projeto ETA 54. Esse projeto previa o plantio de 2.000 ha por ano, durante cinco anos, e o apoio ao plantio de mais 10.000 ha por organizações particulares. Quatro anos depois o projeto não havia plantado mais que 2.200 ha, em virtude de o Ministério da Agricultura ter insistido em direcionar os esforços de extensão para os seringais nativos, onde se deveria ensinar aos seringueiros os métodos de extração do Sudeste Asiático (HOMMA, 1989; DEAN, 1989; SILVA, 1996).

No mesmo mês em que foi criado a Sudhevea, um plano nacional de heveicultura foi lançado; denominado Prohevea, tinha o plano estabelecido como meta plantar 10 milhões de seringueiras, dos quais oito milhões ficariam a cargo da iniciativa privada. Um novo Grupo de Trabalho (Grupo Executivo do Plano da Seringueira - Geplase), instituído dois anos mais tarde reviu o Prohevea. Verificando que menos de 1/4 do plantio planejado fora executado, o plano levantou a necessidade de o país implantar 100.000 ha com Hevea em 5 anos. Essa meta foi endossada no Plano Nacional da Borracha, elaborado dois anos depois, mas o prazo foi estendido para 20 anos. Este plano não saiu do papel, entretanto, foi substituído pelo Probor - Programa de Incentivo à Produção de Borracha Vegetal (DEAN, 1989; SILVA, 1996).

O Probor I, criado pelo Decreto-Lei nº 1.232, de 17 de junho de 1972, tinha como objetivos: aumentar a produção e a produtividade do setor de borracha vegetal e criar as condições para a consolidação da expansão da heveicultura no país, com a gradativa substituição do seringal nativo pelo de cultivo racional. Tinha como meta o estabelecimento de 18.000 ha de seringais cultivados na Amazônia e no sul da Bahia, no período de 1972-1975. Estendido para mais dois anos (1976/77), o programa teve sua meta ampliada para

30.000 ha. A principal novidade do Probor, em relação aos seus predecessores, quase todos fracassados, consistia na disponibilidade dos recursos prometidos, recursos estes oferecidos a 7% ao ano, com carência de 8 anos (BRASIL, 1972; SILVA, 1996).

O Probor II foi lançado no final de 1979, instituído pela resolução CNB-RE 33/77 de 03 de outubro de 1977 com meta de financiar o plantio de 120.000 ha de seringueira em 5 anos.

O Probor III foi criado em 1981, pelo Decreto nº 85.929 de 23/04/81, com meta de financiar o plantio de 250.000 ha de seringais cultivados nos primeiros seis anos de duração. Em relação aos antecessores, o Probor III ampliou a área permitida para financiamento de projetos; além da Amazônia e Bahia, foram incluídos também os estados de Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Minas Gerais, Maranhão, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. Mas em 1984 o Programa sofreu cortes radicais, tendo sua meta inicial sido bastante reduzida (BRASIL, 1981; SUDHEVEA, 1972; IBAMA, 1995a).

Um balanço quantitativo do Probor, nas suas três fases, encontra-se na tabela 1.

Tabela 1 - Área plantada com seringueira através do programa Probor

FASE		Meta (ha)	Contratada (ha)	Plantada (ha)	Contratada/ meta (%)	Plantada/ meta (%)	Plantada/ contratada (%)
Probor I	INICIAL	18.000			167,1	111,2	
	AMPLIADA	30.000	30.085	20.023	100,3	66,7	66,6
Probor II		120.000	127.112	84.130	105,9	70,1	66,2
Probor III		250.000	42.149	29.818	16,9	11,6	68,6
TOTAL		400.000	199.346	133.071	49,8	33,3	66,7

Fonte: IBAMA (1993, p. 47) In: SILVA (1996, p. 54).

Os dados revelam que, ao menos em área contratada, nas fases I e II as metas do programa foram atingidas; na fase III, a área contratada atingiu irrisórios 17% da meta; isso porque o programa foi praticamente paralisado em 1985. Já quando se compara a área plantada em relação à meta, constata-se que a meta inicial da fase I foi plenamente atingida; mas se considerar a meta ampliada, a área plantada atingiu exatos 2/3 da mesma; na fase II, a relação pouco se alterou comparativamente à fase I, ou seja, plantou-se 3,4% a mais da área contratada que na fase anterior; na fase III, foram plantados apenas 11,6% da meta estabelecida. E, por último, resultados praticamente idênticos foram alcançados nas três fases do programa para a área efetivamente plantada em relação à contratada, ou seja, cerca de 2/3 do contratado foi implementado.

Silva (1996) observa que, apesar de oficiais, esses números devem ser interpretados com certa reserva no tocante a expressar resultados efetivos do programa. Por razões as mais variadas, parte dos plantios perdeu-se ou tornou-se economicamente inviável. Dentre essas razões, pode-se apontar atraso na liberação dos recursos, descontinuidade administrativa,

problemas técnicos, indefinição sobre uma política para o setor de borracha natural e distorções no gerenciamento do Programa.

Em 1992 diversas associações de produtores e consumidores de borracha natural do Brasil contrataram um estudo sobre o setor. O trabalho foi realizado pela empresa RC Consultores e concluído em outubro de 1992. Sobre o Probor, a empresa RC Consultores (1992) conclui que:

“Apesar do volume de recursos empregados e das facilidades, podemos concluir que o Probor, em suas três edições, fracassou. Acerca do seu principal objetivo, não logrou dotar o país com a propalada auto-suficiência. De uma produção prevista em 203.000 t pelo Conselho Nacional da Borracha, para 1992, o Brasil deve produzir, nesse mesmo ano, algo na ordem de 30.000 toneladas. O total plantado está longe da meta de 250.000 hectares, e o crédito subsidiado não conseguiu tirar o setor da estagnação”.

O estudo revela ainda os resultados da última avaliação do Programa Probor, realizado pela extinta Sudhevea em 1988-89, quando foram avaliados 75.000 ha dos cerca de 130.000 ha dados como plantados. A avaliação, realizada em treze estados, cobriu 20% dos projetos situados na Amazônia e a totalidade dos situados fora da região. Na avaliação, a Sudhevea classificou os projetos em: normais (em produção), recuperáveis e irre recuperáveis. Concluiu-se que 48,3% dos projetos eram considerados normais; 28,4% recuperáveis e 23,3% irre recuperáveis. Na Amazônia os resultados foram: 31,8% normais; 23,8% recuperáveis e 44,4% irre recuperáveis. O estudo considera que a Sudhevea/Ibama apresentam uma avaliação otimista do programa, ao constatar viáveis 76,7% dos projetos - normais mais recuperáveis (RC CONSULTORES, 1992).

Na súmula quantitativa do Probor, apresentada pelo Ibama (1995a), consta estimativa, por estado, das áreas plantadas consideradas em condições de produção. A informação é imprecisa na medida em que a área de plantio considerada como tal, inclui seringais implantados com recursos do Programa e com recursos privados. A despeito da imprecisão da informação, tanto no que concerne às estimativas das áreas (consideradas provisórias pelo próprio Ibama) e da indistinção da forma de financiamento do plantio, a interpretação dos dados traz algum esclarecimento complementar. Seis estados apresentam área em condições de produção inferior à considerada plantada com recursos do programa: Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Maranhão. A diferença, para menos, é de 38.656 ha, para uma área plantada, nesses estados de 78.488 ha. Em termos relativos significa uma diferença de 51% da área plantada, remanescendo, portanto, em condições de produção, menos da metade do que foi considerado plantado com recursos do Programa. Observe-se que as áreas plantadas sem condições de produção localizam-se todas na Amazônia. Do ponto de vista técnico, uma das causas principais do insucesso da heveicultura justamente na região de ocorrência natural da seringueira tem sido a presença do mal-das-folhas, provocado pelo patógeno *Microcyclus ulei*.

4.4 Produção e consumo nacional de borracha natural - 1950-2008

De acordo com Silva (1996), em 1948 havia cessado a exportação brasileira de borracha. Desde então o país exportou apenas uma tonelada (peso seco) em 1950, mais 110 t em 1966 e 400 t em 1967. A partir de 1948, portanto, praticamente toda a produção passou a ser ofertada ao mercado interno. O mercado mundial perdera importância para o país, uma vez que a situação doméstica transformara-se inteiramente. Fábricas de pneus instaladas em São Paulo logo após o início da guerra revelaram-se essenciais para a manutenção do crescimento da economia brasileira. A indústria de pneus havia-se instalado no país e a demanda passou a ser, a partir de então, crescente. Segundo Dean (1989), logo depois do início da Segunda Guerra, cerca de 250.000 veículos consumidores de pneus estavam registrados no Brasil, sobretudo caminhões e ônibus; finda a guerra, as indústrias de pneus produziam mais de meio milhão de pneus por ano; tanto em 1949, quanto em 1950, a demanda de pneus aumentou 16%, segundo o autor.

As estatísticas da produção e consumo de borracha no Brasil a partir de 1950 são apresentadas na tabela 2.

Tabela 2 - Produção, consumo e déficit de borracha natural no Brasil: 1950-2008

Tonelada (peso seco)							
Ano	Produção	Consumo	Déficit	Ano	Produção	Consumo	Déficit
1950	18.619	23.984	-5.365	1980	27.813	81.060	-53.247
1951	20.095	25.028	-4.933	1981	30.257	74.365	-44.108
1952	25.592	28.584	-2.992	1982	32.795	67.764	-34.969
1953	25.482	32.564	-7.082	1983	35.220	70.219	-34.999
1954	22.523	38.386	-15.863	1984	36.006	88.678	-52.672
1955	21.191	39.878	-18.687	1985	40.371	97.637	-57.266
1956	24.224	37.394	-13.170	1986	32.646	105.601	-72.955
1957	24.462	39.112	-14.650	1987	26.638	115.378	-88.740
1958	21.135	42.956	-21.821	1988	32.917	125.325	-92.408
1959	21.738	45.167	-23.429	1989	30.657	124.329	-93.672
1960	23.462	44.550	-21.088	1990	30.826	124.109	-93.283
1961	22.736	39.343	-16.607	1991	29.543	122.924	-93.381
1962	21.742	40.720	-18.978	1992	30.712	123.353	-92.641
1963	20.205	36.088	-15.883	1993	40.663	131.717	-91.054
1964	28.323	32.730	-4.407	1994	44.617	142.088	-97.471
1965	29.291	26.554	+2.737	1995	48.000	140.000	-92.000
1966	24.347	30.862	-6.515	1996	53.000	145.000	-92.000
1967	21.494	32.133	-10.639	1997	60.000	160.000	-100.000
1968	22.958	38.156	-15.198	1998	75.000	185.300	-110.300
1969	23.950	35.072	-11.122	1999	81.000	196.000	-115.000
1970	24.976	36.739	-11.763	2000	85.000	226.000	-141.000
1971	24.231	41.761	-17.530	2001	88.000	216.000	-128.000
1972	25.818	44.219	-18.401	2002	89.000	233.400	-144.400
1973	23.402	51.156	-27.754	2003	94.000	248.000	-154.000
1974	18.606	57.945	-39.339	2004	100.000	260.000	-160.000
1975	19.348	58.704	-39.356	2005	102.000	297.000	-195.000
1976	20.298	66.110	-45.812	2006	108.300	286.826	-178.526
1977	22.560	71.354	-48.794	2007	108.000	329.000	-221.000
1978	23.708	72.491	-48.783	2008	118.000	352.000	-234.000
1979	24.959	75.492	-50.533				

FONTES: ANUÁRIO ESTATÍSTICO MERCADO NACIONAL [DA BORRACHA], 1967, fl. 06; 1975 p. 3 - SUDHEVEA; ANUÁRIO ESTATÍSTICO MERCADO DA BORRACHA, v.7, nº 7, 1990, p. 7; v. 8-10, 1991/1993, p. 14 – IBAMA; RUBBER STATISTICAL BULETIN V.63, nº 79, 2009.

Da auto-suficiência em borracha no ano de 1950 o país passou a ter déficit permanente (exceto no ano de 1965). A tabela permite verificar a tendência crescente e a magnitude desse déficit, que passou a ser coberto por importações. O grande exportador de outrora, que no início do século chegou a suprir próximo de 2/3 do mercado mundial de borracha, passara para o rol dos países importadores, no ano de 1951 e dele não mais sairia. Os números

revelam que no final dos anos de 1980 o país estava buscando no exterior, para atender seu consumo, três vezes mais borracha natural do que produzia.

Analisando-se os dados da tabela pode-se constatar relativa estabilidade na produção - que se situa num patamar de 20.000 t - até o final dos anos 70 (exceto nos anos de 1950, 74 e 75, quando fica abaixo, mas assim mesmo bem próximo), não tendo ultrapassado, até 1980, o patamar de 30.000 t. Na década de 80 passa para um patamar de 30.000 t, tendo ultrapassado 40.000 t apenas no ano de 1985. E o patamar de 60.000 t é atingido em 1997. E no último ano com dado disponível da série em 2008, praticamente dobra a produção com 118.000 t. Por seu turno, o consumo mostra-se crescente já a partir da década de 1950, e embora tenha experimentado reversão de tendência no primeiro lustro dos anos 60, volta a crescer nos anos 70 e 80. Por volta de um patamar de 20.000 t no início do período considerado, o consumo atinge o patamar próximo de 120.000 t no final da década de 1980; e atinge 196.000 t no final da década de 1990; e no último ano da série em 2008 atinge o patamar de 352.000 t, praticamente anulando o aumento ocorrido na produção.

5. CONCLUSÕES

A Sudhevea apesar de ter sido criada na ditadura militar, quando ainda regia a Constituição de 1946, caracterizada pelo liberalismo econômico surgiu já no espírito da Constituição de 1967, votada poucos dias antes da sua criação; o órgão tinha como objetivo gerir a consolidação da heveicultura no país.

A extinção da Sudhevea se deu num momento de abertura política, ou seja, numa fase de transição do regime autoritário para o regime democrático. Contribuiu também para sua extinção a falta de recursos financeiros pela fragilidade econômica vivida na época pelo país, o encerramento dos programas de estímulo à heveicultura, assim como a necessidade de reformular a política ambiental.

A Sudhevea sofreu uma única alteração (em 1986), durante a sua existência. Essa modificação ocorreu um ano após o fim do programa Probor III, o que acarretou praticamente a paralisação do funcionamento da instituição.

Apesar do programa Probor não ter atingido seu principal objetivo que era a auto-suficiência, ele conferiu uma série de ganhos para a heveicultura. Dentre esses, o aumento da área florestada com seringueira, substituição do seringal nativo pelo cultivado de maior produtividade, ampliação do plantio para outros estados e aumento nas pesquisas.

A Sudhevea não contribuiu da forma que deveria, mas deu uma parcela de contribuição significativa na direção da auto-suficiência do país em borracha natural, objetivo este que para ser atingido dependeria da consolidação das políticas públicas, linhas de financiamento, pesquisa e assistência técnica de estímulo à produção.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 2.543–A, de 5 de janeiro de 1912. Estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores e autorizam o Poder Executivo não só a abrir os créditos precisos á execução de tais medidas, mas ainda a fazer as operações de crédito que para isso forem necessárias. Disponível em: <www.senado.gov.br> . Acesso em: 12 out. 2009.

_____. Lei nº 5.227, de 18 janeiro de 1967. Dispõe sobre a política econômica da borracha, regula sua execução e dá outras providências. Disponível em: <www.senado.gov.br> . Acesso em: 03 jul. 2007.

_____. Decreto-Lei nº 1.232, de 17 de julho de 1972. Institui Programa de Incentivo à Produção de Borracha Vegetal. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Decreto nº 77.386 - de 5 de abril de 1976. Dispõe sobre a estrutura básica da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e dá outras providências. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2010.

_____. Decreto nº 83.575, de 18 de junho de 1979. Dispõe sobre a extinção de órgãos em Autarquias vinculadas ao Ministério da Indústria e do Comércio. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Presidência da República. III Plano nacional de desenvolvimento - 1980/85. Brasília, 1981. 77 p.

_____. Decreto nº 87.120, de 23 de abril de 1982. Dispõe sobre o Terceiro Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural - PROBOR III, instituído pelo Decreto nº 85.929, de 23 de abril de 1981, e dá outras providências. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Decreto nº 93.537, de 5 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Borracha - CNB, altera a estrutura básica da Superintendência da Borracha - SUDHEVEA, e dá outras providências. . Disponível em: <www.senado.gov.br> . Acesso em: 30 mar. 2010.

_____. Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989a. Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências. Disponível em: <www.soleis.adv.br> Acesso em: 30 mar. 2010.

_____. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989b. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <www.soleis.adv.br>. Acesso em: 10 jun. 2010.

- DEAN, Warren. **A luta pela borracha no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1989. 286 p.
- FONSECA, C. **A economia da borracha**. Rio de Janeiro: SUDHEVEA, 1970. 259 p. (Biblioteca Documental da Borracha, vol. 8).
- HOMMA, A. K. O. **A extração dos recursos naturais renováveis: o caso do extrativismo vegetal na Amazônia**. Viçosa, MG: UFV, 1989. 575 p. (Tese de Doutorado).
- IBAMA. **Anuário estatístico: mercado da borracha - 1991-1993**. Brasília, 1995a. v. 8/10, p. 1/75.
- MARTINELLO, Pedro. **A “batalha da borracha” na segunda guerra mundial e suas conseqüências para o vale amazônico**. São Paulo: USP, 1985. 368 p. (Tese de Doutorado - publicada em: Cadernos UFAC série “C”- Estudos e Pesquisas - nº 1, 1988).
- OLIVEIRA, Avelino Ignacio de. **Relatório da comissão brasileira junto à missão oficial norte-americana de estudos do valle do Amazonas**. Rio de Janeiro: Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, 1924. 476 p.
- PINTO, Nelson Prado Alves. **Política da Borracha no Brasil: a falência da borracha vegetal**. São Paulo: Editora Hucitec: Conselho Regional de Economia, 1984. 168 p. (Coleção Economia e Planejamento; série: "Teses e Pesquisas").
- RC CONSULTORES. **Borracha natural: diagnóstico do setor**. Rio de Janeiro: RC Consultores, 1992. 194 p.
- SILVA, José de Arimatéa. **Análise quali-quantitativa da extração e do manejo dos recursos florestais da Amazônia brasileira: uma abordagem geral e localizada - Floresta Estadual do Antimari – AC**. Curitiba: UFPR, 1996. 547p. (Tese de Doutorado).
- SUDHEVEA. **Incentivos à produção e ao beneficiamento de borracha natural. Programa de ação**. Fundamentos e objetivos. (s.l.), 1972. 15 p.
- UFRRJ. Curso de Economia e Administração Florestal. Seropédica: **UFRRJ**, 2009. (Textos de aula e material didático).