

AMAZÔNIA: EXPANSÃO DO CAPITALISMO OS ÓRGÃOS PÚBLICOS E AS POLÍTICAS DE OCUPAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA AMAZÔNIA

Maurílio Galvão da Silva

RESUMO: O presente trabalho é baseado na obra *Amazônia: Expansão do Capitalismo*, de Fernando Henrique Cardoso e Geraldo Müller, editado em 1977 pela Editora Brasiliense, na qual os autores enfocam o devassamento do mundo amazônico, a partir da década de 70 do século passado, impulsionado pela expansão capitalista, no tocante à penetração territorial, propriedade de terras, minas e florestas, organização econômica e política da área.

ABSTRACT: The present work is based on the Amazonian work: *Expansion of the Capitalism*, of Fernando Henrique Cardoso and Geraldo Müller, edited in 1977 by Publisher Brasiliense, in the which the authors focus the devassamento of the amazon world, starting from the decade of 70 of last century, impelled by the capitalist expansion, concerning the territorial penetration, property of lands, mines and forests, economical and political organization of the area.

Introdução

O espaço amazônico foi atingido pelo afã do progresso, a busca de integração nacional e o crescimento econômico. É o começo de sua incorporação ao processo geral da expansão capitalista no Brasil.

A região guarda as características de frente pioneira e incorpora, em sua expansão, as mais variadas formas sociais de produção que abarcam, num leque, desde formas compulsórias de trabalho até relações puramente assalariadas, uma vez que a expansão capitalista não se efetiva de modo homogêneo e retilíneo.

A penetração geográfica na Amazônia e a história da região devem ser vistas portanto em relação com o processo, em função da forma, ritmo e volume da acumulação ocorrida nas demais regiões brasileiras. O capital nada mais é do que uma relação social, a expansão do capitalismo na Amazônia depende da forma concreta que aquela relação social assume. Para sua análise são relevantes tanto o pioneirismo típico da Amazônia, como o contexto político em que ocorre a ocupação da área.

A visão clássica das funções do Estado

Segundo Filellini (1990), a visão clássica sobre as funções do Estado foi formada a partir das experiências vividas na transição da sociedade feudal para a sociedade comercial-industrial. Na era medieval, a organização social era essencialmente estática. As mudanças institucionais ocorriam de forma imperceptivelmente lentas e os comportamentos pessoais ajustavam-se adequadamente entre si. Cada indivíduo dispunha de um espaço demarcado pelos costumes e códigos não escritos. As decisões individuais eram determinadas por um conjunto de obrigações indeclináveis da família servil para com as classes nobre e eclesiástica e, até certo ponto destas para com aquela. A sociedade era vista como uma grande família, organizada em bases hierárquicas e paternalistas.

No âmbito de tais condições estáticas, esse modo de organização social parecia natural, mas o crescimento do comércio e o surgimento das cidades, entre outros fatores, criaram as pressões que terminaram por dissolver a sociedade medieval. O camponês que migrava para a cidade deixava para trás não somente a proteção do proprietário da terra, mas também suas obrigações para com ele. Relações contratuais passaram a substituir os compromissos vinculados a castas e direitos hereditários. As escolhas individuais ampliaram-se, dando origem ao conflito de classes. Como resultado, o conceito político de poder mudou. Os homens não eram mais governados pelos costumes e uma ordem social estabelecida. O poder do Estado poderia agora ser utilizado para servir aos interesses daqueles que pudessem submetê-lo. A abertura da sociedade para as forças dinâmicas do individualismo pavimentou o caminho para a mobilidade social. Isto transmitiu àqueles que experimentavam a mudanças o profundo receio de que o Governo, que passou a ser o instrumento do interesse geral, pudesse ser controlado por poucos, em prejuízo da maioria.

Se a disputa da ordem feudal trouxe o risco da convivência com governos efêmeros, contribui para a formação da consciência de que o rumo da sociedade não era predeterminado. Em um mundo dinâmico, o Estado iria inevitavelmente desempenhar um papel imposto pelo desejo dos indivíduos. O problema político decorrente passou a ser o de estruturar os processos de decisão de forma que pudessem refletir os interesses gerais.

A partir dessa perspectiva, o sistema de mercados, no qual a competição limita o poder individual de extrair vantagem dos demais, pareceu a forma ideal e oportuna e social. Cada indivíduo tornava-se livre para perseguir seus próprios objetivos, mas a concretização deles exigia que suas ações beneficiassem a outros, além de a si mesmo. Gradualmente desenvolveu-se a ideologia de que a competição estabelecia a soberania do consumidor, constituindo condição necessária e suficiente para a orientação do uso dos recursos sociais e definição de um padrão superior de bem-estar social.

Se o consumidor é soberano, então o bem estar geral exige que os recursos devam ser aplicados de acordo com suas preferências. Dentro dessa visão, que influência deveria ser exercida pelo poder público no processo de alocação de recursos?

Para os economistas clássicos, a resposta era óbvia: nenhuma! Suas funções deveriam limitar-se às de natureza administrativa.

Esta é a questão que passa a ser analisada, neste capítulo e subseqüentes, nos seguintes níveis de averiguação:

- a) quais os critérios e métodos utilizáveis nas comparações entre diferentes perfis de alocação de recursos?
- b) de que forma as economias de mercado operam nessa alocação e em que condições o resultado final pode ser considerado superior?

Pretende-se demonstrar que as condições requeridas para o desempenho “clássico” são excessivamente idealizadas e improváveis de serem conseguidas nas sociedades modernas. O papel do Governo na economia pode, então, ser avaliado em função daquilo que é exigido, em termos de, políticas, para compensar as falhas dos mecanismos de mercado.

Os órgãos públicos e as políticas de ocupação e valorização da Amazônia.

Retrata o presente tópico a evolução da política governamental em relação à Amazônia no que diz respeito a sua ocupação e valorização, que criou condições para o capital privado atuar naquele espaço brasileiro. Enfatizam-se as estruturas jurídico-administrativas dos principais órgãos e mecanismos estatais; a metodologia que a Superintendência de desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, utiliza para disciplinar a ocupação do solo é analisada resumidamente.

O governo federal apoiado na Constituição da República de 18 de setembro de 1946, artigos 199, cria a política de desenvolvimento e integração da Amazônia, criando o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, onde prevê a aplicação durante 20 anos consecutivos pelo menos 3% da receita tributária da União, enquanto que os estados e territórios da região e respectivos municípios 3% da receita tributária anualmente, cujos recursos serão aplicados por intermédio do governo federal.

Por meio da Lei n.º 1.806/53, define-se 12 principais objetivos do referido Plano como segue resumidamente:

- 1 – promover o desenvolvimento da produção agrícola, extrativa e mineral;
- 2 – recuperar e tornar aproveitáveis as áreas inundáveis;
- 3 – explorar os recursos minerais da região;
- 4 – favorecer a industrialização de matérias-primas nativas;
- 5 – elaborar e executar um plano de transporte e comunicação;
- 6 – promover o estabelecimento de uma política de energia;
- 7 - interessar o capital privado na exploração das riquezas regionais.
- 8 – estabelecer uma política demográfica que compreenda a regeneração física e social das populações da região;
- 9 – criar um sistema de crédito bancário regional;
- 10 – promover pesquisas necessárias à elaboração do plano;
- 11 – manter um serviço de divulgação econômica e comercial;
- 12 – orientar a organização administrativa necessária ao controle e execução do plano.

Para a execução do Plano foi criada Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia – SPVEA, cujas funções básicas era a elaboração quinquenal do

Plano e o controle de sua execução com poderes de coordenação a nível nacional as atividades de todos os órgãos que atuassem na região amazônica.

Existe uma comissão de Planejamento da Valorização Econômica da Amazônia, presidida também pelo superintendente da SPVEA, cujas atribuições principais eram:

- 1 -elaborar os planejamento quinquenais que compunham o Plano e enviá-lo ao presidente da república;
- 2 – alterar e rever o Plano;
- 3 – fazer a proposta anual do orçamento geral;

Foi criando também um Fundo de Valorização Econômica da Amazônia, com 5 fontes de receitas, sendo 3% da renda tributária da União, dos estados, territórios e municípios localizados na região amazônica; o produto das operações de crédito e de dotação extraordinárias da União, dos estados, territórios e municípios, assim como das rendas provenientes dos serviços prestados pelo Plano, os juros dos depósitos bancários e efetuados, com os recursos do Fundo; os saldos dos balanços anuais do Plano.

Com o advento da Lei n.º 5173/66 houve nova redefinição dos objetivos principais do Plano e outras fundamentais modificações, sendo menos paternalista, se referindo explicitamente à fixação de população nas zonas fronteiriças.

A Lei n.º 5173/66 extingue a SPVEA e cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, com a finalidade de coordenar a ação federal na Amazônia, sendo, dessa forma, a principal encarregada da elaboração e execução do Plano de valorização.

Estabelecia ainda duas fontes de recursos para financiar seu orçamento: 2% da renda Tributária da União e 3% da renda tributária dos estados territórios e municípios da Amazônia, podendo ainda dispor dos recursos do Fundo para Investimentos Privados no desenvolvimento da Amazônia.

A Lei n.º 5174/66, cria incentivos fiscais, estabelece que todas as pessoas jurídicas poderiam descontar do imposto de renda até 75% do valor das obrigações do Banco da Amazônia S.A – BASA que adquirissem e até 50% do valor do imposto devido para investimento em projetos agrícolas, pecuários, industriais e de serviços básicos, segundo critérios de prioridades determinados pela SUDAM.

Em julho de 1970, por meio do Decreto Lei n.º 1110 é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, cujas origens remonta a 1934,

quando foi criado o Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização (Decreto n.º 24.467, de 26.6.1934), sendo que em 1938 pelo Decreto-Lei n.º 3059, de 14.2.1941, surge a Divisão de Terras e Colonização, já em 1954, pela Lei n.º 2163, de 5 de janeiro e criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, a 11 de outubro de 1962, pela Lei delegada n.º 11, em 30.11.1964, pela Lei n.º 4504, foram criados os Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Instituto Brasileiro de reforma Agrária.

O INCRA tem como objetivos principais a realização da reforma agrária no Brasil, a promoção da colonização particular e a execução da colonização oficial e o desenvolvimento no campo.

Várias foram as políticas do governo em prol da colonização, senão vejamos: em 1971, mediante a aprovação pelo INCRA era aberta à iniciativa privada a implantação de projetos de colonização; em, 1972 o governo decide abrir ao capital privado o desenvolvimento de projetos agropecuários de pequeno porte na Amazônia. Inicialmente em Rondônia e Pará, por meio de concorrência pública. O INCRA estabelece tratamento especial às pessoas já fixadas nas áreas em questão. É obrigatório a apresentação de ante projeto de viabilidade econômica para um prazo máximo de cinco anos para implantação, sob pena de perda da propriedade.

O INCRA, a SUDAM, vários outros órgãos públicos e programas especiais atuavam na Amazônia, dos quais destacamos o Plano de Integração Nacional – PIN (Decreto-Lei n.º 1106/70, superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA (Decreto-Lei n.º 288/67), companhia de Pesquisa de Recursos Minerais _CPRM (Decreto- Lei n.º 764/69), Comitê Coordenador de Estudos Energéticos da Amazônia (Decreto n.º 63.952/68), Projeto Radar da Amazônia – RADAM, criado em 1970.

Destacam-se algumas das principais políticas de ocupação do solo e da colonização, adotadas pelo INCRA e pela SUDAM, tais como: Todos os órgãos de planejamento regional no Brasil, encontravam-se subordinados ao então Ministério do Interior, que estabelecia referências básicas de indicadores nacionais de desvios a serem calculados por cada Estado. A SUDAM se propõe a atuar em praticamente todos os setores necessários ao desenvolvimento equilibrado da região. Já o INCRA criou um método de trabalho a ser empregado em todos os projetos de colonização no Brasil, no qual são definidos os setores em que o órgão deve atuar, o que deve ser realizado em cada um deles e quais os limites de sua responsabilidade. Essa é a

diretriz básica no que se diz respeito à colonização oficial para propriedades familiares.

Três foram as unidades básicas de trabalho: organização Fundiária, Organização Agrária e Promoção Agrária, divididas em duas sub-unidades cada uma, que correspondem a doze programas abrangendo os setores considerados fundamentais à instalação e funcionamento de um núcleo colonial.

A ação governamental: a colonização

A experiência de colonização dirigida no Brasil remonta há várias décadas. Por outro lado a colonização privada, de forma esparsa, foi ativa na região. A colonização dirigida aparece, como um esforço consciente, para ocupar os vazios amazônicos, valorizando as terras, atuando como alternativas para a “pressão” demográfica.

De 1970 a 1973, foram implantados oito projetos de Colonização Oficial, totalizando 1.028.037 há, e 6596 lotes, em Rondônia, Pará e Amazonas. Já a Colonização particular implantou 9 projetos, totalizando 162.219 há e 2111 lotes rurais e 4.600 lotes urbanos, nos Estados do Pará, e Mato Grosso.

Os candidatos aos lotes rurais passam por um processo de seleção, preenchendo um formulário fornecido pelo INCRA, onde consta idade, sexo, idade dos dependentes, força de trabalho, anos de trabalho e outros itens. Dentre outras exigências (Lei n.º 4504/64), não ser funcionário público e não possuir imóvel rural.

Ação do governo: incentivos fiscais, emprego e empresa privada

Tomando como modelo a Superintendência de Desenvolvimento do Noroeste – SUDENE, foi delineado o mecanismo de incentivos fiscais por meio de descontos no impostos de renda.

A idéia de que a iniciativa privada era essencial para a ocupação da Amazônia decorria não apenas de sua capacidade de reagir a “incentivos pragmáticos” mas também do “espírito empresarial”.

A privatização parece ter caminhado do bem. O INCRA em 1972 inicia a venda de terras públicas da Amazônia a capitais privados, sendo postos à venda em Rondônia 500 mil hectares e 250 mil hectares no Pará.

O Programa de aplicação do BASA para o período 1975 – 1979 destinava Cr\$ 7.100.000,00 de crédito a programas de complementação a outros pré-investimentos, feitos pela SUDAM e pela Superintendência da Zona Franca de Manaus, SUFRAMA que previa para o próximo quinquênio 211,2 bilhões de cruzeiros.

No período de 1965 a 1973 a SUDAM liberou Cr\$ 1.601.590.827,00 de incentivos fiscais dos quais 50,6% para o setor Agropecuários 41,5% para o Setor Industrial e 7,9% para o Setor de serviços Básicos.

É discutível o impacto social dos programas. O impacto das fazendas de criação sobre o número de empregos é sabiamente limitado. Na Amazônia calcula-se que um empregado se ocupe de 275 cabeças de gado, e o custo de cada novo empregado, é de Cr\$ 318.000,00, contra os dos projetos industriais aprovados pela SUDAM, com custos de investimentos de Cr\$ 180.000,00.

Na época da derrubada, para abrir fazendas, ou construir estradas, o emprego é abundante, após essa fase escasseia-se. Com a implantação de todos os projetos já aprovados criaria 15.000 novos empregos nos anos seguintes, contra 12.450 dos já implantados. Nessa época cerca de 80.000 trabalhadores preparam a terra.

Em 1974, já tinha 498 projetos de colaboração financeira da SUDAM, com financiamento de Cr\$ 7.550.080.180,00, proporcionando 57.967 empregos, numa área de 7.053.648,46 há, abrigando 5.033.639 cabeças de gado. Os mecanismos de fiscalização da SUDAM e do BASA se revelaram falhos, devidos a extensão da área dos projetos e a dificuldade nas comunicações.

Ressalta-se que a política de incentivos fiscais significou não apenas o robustecimento da iniciativa privada na Amazônia, mas também atuou como uma medida ativadora da acumulação financeira no sul do país.

A ação do governo: a transamazônica e a política rodoviária

A política rodoviária aliada à política de colonização dos incentivos fiscais e dos projetos industriais, foram os instrumentos que o governo federal dispôs na Amazônia para ocupa-la de maneira racional e efetiva, caracterizando numa política audaciosa de ocupação da área.

A Transamazônica e a Cuiabá-Santarém representam o que há de mais significativo na operacionalização do pretendido.

A Belém-Brasília foi o projeto pioneiro de maior impacto na selva amazônica. A decisão de construir a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém foi motivada por duas razões distintas e complementares, que são razões estratégicas geopolíticas e o excesso de população pobre no nordeste.

A Transamazônica não estava contemplada no Plano Nacional de Viação. A idéia original para a construção dessa obra fundamentou-se no conceito de integração nacional, ligando o nordeste à Amazônia.

Dessa forma os recursos minerais e naturais da Amazônia teriam uma saída natural pelo sistema hidroviário em conexão com as vias navegáveis da região. A Transamazônica na visão dos homens encarregados da segurança territorial, era parte do conjunto de medidas necessárias para povoar a região com segurança e sem prejuízo do povo.

O então senador José Ermínio de Moraes se opôs abertamente contra a construção das rodovias juntamente com Juarez Távora, que fez declarações francas, que apoiava a idéia da Transamazônica para ocupar espaços vazios, por meio de colonização, absorver os excelentes do nordeste e favorecer a exploração de minérios. Mas, ponderava, a urgência da obra é discutível, ela não deve ser feita em desmedro de outras estradas mais vitais; as colônias corriam o risco de não encontrar escoamento para suas produções dadas as distâncias; dever-se-ia começar a ocupação “a partir da fronteira econômica a leste, mais precisamente entre Araguaia e o Tocantins”.

Por outro lado o então Ministro do Interior Mário Andreazza, dizia que a obra é irreversível, assim, a Transamazônica é considerada vital para o desenvolvimento e a segurança nacional. É uma decisão política, não podendo ficar presa às regras clássicas da análise econômica, segundo o Ministro dos Transportes da época, Eliseu Rezende

Os batalhões de engenharia de construção e a engenharia civil se uniram na tarefa de construir a Perimental Norte, no Cuiabá-Santarém e nos trechos ocidentais da Transamazônicas, junto à fronteira.

A Transamazônica propriamente dita, ficou como área reservada para o ministério dos Transportes e para as empreiteiras, dando-se ao INCRA o osso difícil de roer que consistiu em improvisar uma política de colonização oficial dirigida.

Segundo o filósofo inglês Francis Bacon, que viveu no século XVI, “em matéria de governo, todo plano é suspeito, ainda que seja para melhor”.

Bibliografia

CARDOSO, Fernando Henrique; Müller, Geraldo. Amazônia: Expansão do capitalismo. – São Paulo: Brasiliense, 1977. (6,7,8 e 9 cap.)

FILELINE, Alfredo. Economia do setor público. – São Paulo: Atlas, 1990 (1. Cap.)