

**INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA EM DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – IPADES**

**POLITICA DE INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA NO  
PERÍODO: 1960 A 1990**

*Francisco Benedito da Costa Barbosa*

**Sócio Fundador – IPADES**

O caráter predominante agrário da economia brasileira até o início dos anos 1950 não exigia da Amazônia, papel maior do que a de mera fornecedora de alguns produtos de sua economia extrativa, demandados em dimensões pouco expressivas.

Na segunda metade dessa década o pensamento econômico brasileiro da corrente desenvolvimentista de tendência nacionalista, passou a ter papel importante na formulação da política econômica a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Um de seus notáveis ideólogos foi o economista Celso Furtado, que lançou, em 1957, as sementes das propostas que se transformariam na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o apoio do presidente Juscelino Kubitschek.

A SUDENE serviu de protótipo para a transformação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), da criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

Com a abertura da rodovia Belém-Brasília, em 1960, houve um resgate do programa Marcha para o Oeste, idealizado por Getúlio Vargas, em 1938, com o objetivo da integração econômica nacional, partindo da colonização de regiões consideradas “longínquas e desabitadas”, como a Amazônia.

Nas décadas de 60 e 70 do século passado, as políticas e programas do Governo Federal direcionadas à esta região tinham esse objetivo, buscando modificar

o perfil da sua economia, em consonância com o pensamento econômico desenvolvimentista.

Os instrumentos adotados para dar suporte a essa transformação se assentam, basicamente, em quatro pontos essenciais: i) Operação Amazônia que sintetiza um conjunto de ações de planejamento econômico; ii) legislação, instituições e programas direcionados à região; iii) logística – abertura de estradas, e comunicações; iv) conhecimento do espaço físico – projeto RADAM-BRASIL.

As diretrizes estratégicas, no campo da política econômica, foram fixadas no Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-1967). Entre seus objetivos estavam atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, pela política de investimentos, oportunidade de empregos produtivos à mão-de-obra que continuamente afluía ao mercado de trabalho.

Para a Amazônia, esses objetivos, acrescidos de outros com aplicação regional, foram delineados na Operação Amazônia, síntese do pensamento do governo para a região materializado através de instituições, de políticas e de programas. Ela foi lançada pelo presidente Humberto de Alencar Castello Branco, em discursos proferidos nas capitais da região, no período de 01/09/1966 a 03/12/1966.

A Operação Amazônia se pautou no Plano de Valorização Econômica da Amazônia inserido na Constituição de 1946 e instituído pela Lei nº 1.806 de 06/01/1953, que também criou a (SPVEA), antecessora da (SUDAM), no planejamento do desenvolvimento da região amazônica. Essa mesma lei estabeleceu politicamente a Amazônia Legal. A Operação Amazônia efetuou mudanças na legislação e instituições em diversas áreas na região.

A SUDAM passaria a conduzir o planejamento regional contando com recursos governamentais e dos incentivos fiscais. Como autarquia tinha autonomia para elaborar e gerir os planos de desenvolvimento e, ainda mais importante, para exercer o controle centralizado da ação do Estado brasileiro no contexto da região.

Os órgãos federais existentes na região deveriam, obrigatoriamente, obedecer às diretrizes gerais do Plano Diretor da SUDAM e a orientação setorial na elaboração dos seus programas, da mesma forma como poderia a SUDAM sugerir inclusive a adaptação, transformação ou extinção desses órgãos federais com atuação na região. Assim, foi concebido o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM (1967-1971). Ele buscava a implantação do modelo econômico de substituição de

importações da região amazônica pari passu aos ditames geopolíticos de ocupação humana na região.

Para a consecução desses objetivos, os investimentos públicos e privados deveriam ser alocados por setores econômicos específicos, o que possibilitaria à economia regional se libertar da dependência secular do seu segmento extrativo. No I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM, o segmento agropecuário contava com 16,4% das despesas de investimento projetada, ficando atrás apenas do segmento transportes, com 40,5%.

Todavia, os objetivos propostos não foram alcançados, em decorrência da SUDAM não possuir o controle direto dos recursos financeiros indispensáveis à execução adequada do Plano, e também pelo fato de que a maior parte dos recursos aplicados na região tenha se dirigido à implantação de infraestrutura básica. Isto porque a autonomia da SUDAM foi restringida, ao ser vinculada ao Ministério do Interior, o qual passou a representar a SUDAM na sua interlocução com os demais ministérios e com a Presidência da República.

Em face disso, a instituição perdeu o poder de decidir de forma autônoma sobre seus planos e estratégias de ação, subordinando-se às determinações do Ministério do Interior tanto em relação às normas para a elaboração do planejamento regional quanto em relação aos resultados das operações técnicas e outras medidas.

Nessa nova configuração institucional foi elaborado para o triênio 1968-1970, o I Plano Diretor da SUDAM. Nele, para que houvesse compatibilidade entre a política econômica nacional e os interesses da região, o Estado brasileiro deveria repassar à SUDAM todos os impostos arrecadados na própria região pelo prazo de três anos consecutivos. Tinha como objetivo, investimentos públicos na região possibilitando a correção das distorções existentes entre as unidades federativas.

Mas, na prática, o que ocorreu foi a manutenção do *status quo* quanto ao financiamento dos Estados, aumentando o desequilíbrio no desenvolvimento da região, visto que os estados do Pará, Mato Grosso e Amazonas ficaram com 87,3% dos investimentos projetados, respectivamente 39,5%, 27,6% e 20,2%.

A segunda perda de capacidade gerencial da SUDAM veio com o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-74), que reorientou a política nacional de desenvolvimento para o país. Passou a ocorrer a subordinação do planejamento regional ao planejamento do desenvolvimento nacional; conseqüentemente, os planos concebidos pelas instituições de planejamento regional

passaram a se constituir em subprodutos dos planos nacionais, o que foi o caso dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs) concebidos pela SUDAM. Por conta dessa mudança, teve seus recursos financeiros subtraídos e incorporados ao PIN e ao PROTERRA, que se constituíam em programas de interesse nacional.

O desenvolvimento regional executado pela SUDAM priorizou o segmento agropecuário, apoiado nos incentivos fiscais. Também importante para este setor foi o crédito rural, através do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), tendo como finalidade, promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE. Os agentes financiadores na Amazônia Legal foram o BASA e o Banco do Brasil S/A.

A geopolítica para o desenvolvimento da Amazônia, posta em prática desde a abertura da rodovia Belém-Brasília (1960) e institucionalizada com a Operação Amazônia (1966), teve nas décadas de 1960 e 1970 seu auge de aplicação. Nesta última década o crescimento da economia brasileira deveu-se, principalmente, aos investimentos liderados pelo Estado por meio do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Mas, a segunda metade desta década marca o esgotamento de um longo ciclo de prosperidade do capitalismo sob a égide da ordem de Bretton Woods. Isto se deveu ao esgotamento da onda de inovações, em cujo dinamismo assentou-se o crescimento das economias capitalistas no pós-guerra.

Na década de 1980, a economia brasileira apresentou contrastes significativos com as décadas progressas, especialmente com os anos de 1970. A queda acentuada do ritmo de crescimento observada nessa década indica o esgotamento de um padrão cuja marca foi o excepcional dinamismo durante os anos da moderna industrialização após 1930 e, particularmente, desde meados dos anos de 1950.

Três acontecimentos contribuíram para essa mudança. Além dos reflexos de Bretton Woods, dois outros ocorridos no cenário da economia mundial foram determinantes: i) os aumentos do preço do barril de petróleo em 1973 e 1979, conhecido como “oil shock”; ii) o aumento da taxa de juros internacionais, após um longo período de juros nominais e reais muito baixos. Eles mudaram radicalmente o panorama da economia internacional, repercutindo profundamente sobre o projeto desenvolvimentista brasileiro e o seu padrão de financiamento.

Os preços do petróleo moveram-se do patamar histórico do pós-guerra, de US\$ 3 o barril, para algo próximo de US\$ 12 em 1974. Deste último ano a 1978

permaneceram entre US\$ 12 e US\$ 15 para voltar a crescer novamente em 1979, atingindo o pico de US\$ 37 em 1981. O Brasil, no final da década de 1970, importava 67% do petróleo que consumia, e este importante insumo representava cerca de 1/3 da pauta de importações.

Isto causou um desequilíbrio na pauta dos produtos importados, com o petróleo e seus derivados consumindo mais da metade do que era dispendido com importações pelo país, ao longo da primeira metade da década seguinte, com a consequente redução na participação das demais matérias-primas, bens de consumo e bens de capital.

Os Estados Unidos eleva sua taxa de juros para 20% ao ano, atitude que repercutiu na elevação dos juros no âmbito internacional. Com isso começa o surgimento de um novo padrão de financiamento em nível global que se esboçava, em grande parte, oriundo do fluxo dos petrodólares, iniciando a globalização financeira.

Nesse novo padrão de financiamento, que se esboçava, os pilares de sustentação do crescimento econômico passaram a se apoiar nos investimentos realizados fundamentalmente pela empresa privada, principalmente de capital estrangeiro, ou seja, dos interesses das corporações transacionais em canalizar para o país os seus investimentos.

Ele dava origem a uma série de desdobramentos no mercado internacional que, por sua vez, criaram um panorama desfavorável para a manutenção do modelo desenvolvimentista brasileiro, inviabilizando-o, portanto, ao longo dos anos oitenta e levando o Estado a uma crise fiscal e financeira sem precedentes, que ficou conhecida como a década perdida da economia brasileira, decorrente da decisão da política econômica estabelecida com o II PND.

Neste novo cenário econômico, os incentivos fiscais tornaram-se inviáveis como política de desenvolvimento regional descaracterizando a SUDAM como operadora sua operadora. O crédito rural teve diminuição no subsídio e no montante disponibilizado. Desse modo, o padrão nacional desenvolvimentista que fomentava o modelo de desenvolvimento até início dos anos de 1980, não mais se justificava, consequentemente, o planejamento do desenvolvimento regional também fora afetado.

Assim, políticas compensatórias adotadas para enfrentar as desigualdades regionais no país, postas em prática desde os anos de 1960, ficaram em segundo plano, não mais tendo sentido os tradicionais mecanismos de desenvolvimento

regional. Um novo perfil de política econômica partindo da conjuntura internacional surgia no cenário global, mas que para o Brasil, com sua grave crise econômica não era um assunto prioritário, cujo efeito colateral seria sentido no planejamento e na condução do desenvolvimento regional.

Embora o modelo desenvolvimentista apoiado nos incentivos fiscais e no crédito rural subsidiado tivesse se esgotado, a continuação da ocupação da região tomou um modus operandi próprio aproveitando o impulso inicial das décadas anteriores, sobretudo na agropecuária, que também contou com o dinamismo das exportações, e das condições favoráveis dos fatores terra e mão-de-obra.

Todavia, essa expansão continuou a ocorrer ainda com o uso das tecnologias do conhecimento empírico, porém, em um novo contexto oriundo do surgimento das pressões do movimento ambientalista contra o desmatamento, e favorável a preservação ambiental.

E mais, a nova composição política da Amazônia Legal, desta feita com nove estados, desde 1988, aumentando sua participação política no cenário nacional, deu prosseguimento às demandas pelo desenvolvimento da região, tornando esse processo irreversível, contudo, a partir de então, cada vez sob a pressão para desenvolver sistemas produtivos sustentáveis.