

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 134  
abril/junho – 1997

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# O processo de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia

A implementação de políticas públicas e seus efeitos sobre o meio ambiente

JOSÉ MATIAS PEREIRA

## SUMÁRIO

*1. Introdução. A visão do ambiente macroeconômico. 2. Formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Ambiente institucional e constitucional. 3. Estudo de casos: os Projetos Integrados de Colonização e o Programa de Incentivos Fiscais para a Amazônia. 4. Políticas públicas e o desempenho dos projetos incentivados na Amazônia. 5. Conclusão.*

### 1. Introdução. A visão do ambiente macroeconômico

Observadas sob determinados aspectos, as tendências globais indicam que existem distorções relacionadas ao desenvolvimento e ao meio ambiente no presente que irão se agravar no futuro. Isso pode ser mensurado pelo crescimento da população mundial, pela sobrecarga dos sistemas de destinação final de resíduos, pelo mau uso dos recursos naturais, com a conseqüente poluição do ar, das águas e dos solos, com reflexos negativos nos sistemas de circulação atmosférica e mudança de clima.

Percebe-se, assim, que o declínio ambiental e econômico está se acelerando e pode ser quantificado pela parcela significativa da humanidade que não consegue sequer suprir suas necessidades básicas. E, apesar dessas indicações, o modelo de crescimento econômico mundial, no qual o Brasil está inserido, pouco se preocupa com o uso mais eficiente dos recursos, que o levaria a se orientar para um processo de desenvolvimento sustentável.

Esse modelo de crescimento econômico distorcido (que vem sendo implementado nas últimas décadas) necessita ser repensado, tendo em vista as provas empíricas que alguns países

José Matias Pereira é economista e advogado. Ex-Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília – UnB.

do Hemisfério Norte fornecem, no sentido de que estão ingressando numa fase de *crescimento não-econômico* em decorrência da utilização de políticas econômicas agressivas, que se impõem com um efeito devastador em relação ao meio ambiente.

A necessidade de uma melhor compatibilização entre os investimentos produtivos que geram empregos, renda e divisas, e que são orientados sem restrições, sob a argumentação de que não podem ser adiados em função da qualidade ambiental, fica, assim, cada vez mais evidente e demonstra que é preciso estes serem revisados. É sobre esses antecedentes e as alternativas de mudança do modelo de desenvolvimento atual (considerando-se o seu baixo grau de sustentabilidade, em que as economias estão sendo projetadas para prazos cada vez menores) que se tratará a seguir.

A depressão que se abateu sobre a economia norte-americana em 1929 (e que durou quase toda a década seguinte), provocando efeitos perversos sobre a economia mundial, criou as condições básicas para que viesse à tona a teoria de John Maynard Keynes, que permitiu a compreensão da política fiscal de equilíbrio, que teria como conseqüência uma revisão geral de todas as ciências econômicas, na qual se assentam as regras da política fiscal contemporânea.

Delineadas inicialmente na “Teoria da Moeda”, de 1930, a qual sustentava que a depressão resulta de que as inversões não aplicam o volume total das poupanças, as teorias de Keynes foram desenvolvidas na “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, de 1936. Contrariando a maioria dos estudiosos que o antecederam, Keynes sustentou que não havia antagonismo entre consumo e investimentos. Visto que o produto nacional bruto divide-se numa parte que é consumida e noutra que é poupada e alimenta os investimentos, rompe-se o equilíbrio econômico se os empresários não investem tudo quanto é economizado (provocando, assim, uma interrupção do pleno emprego dos fatores de produção se o consumo não se estender àquela parte que foi economizada). Em síntese, o fluxo do consumo deve receber sempre uma quantidade de recursos, sob pena de reduzir-se a renda nacional e o pleno emprego.

Assim, defendeu Keynes o entendimento de que o fomento dos investimentos aumentaria a demanda agregada e proporcionaria pleno

emprego, ou seja, que esses investimentos significam crescimento e maior capacidade produtiva no futuro. Nesse sentido, sedimentou a convicção de que isso é benéfico, considerando que o crescimento nos faz mais ricos e, dessa forma, diminui nossas angústias e incertezas sobre o futuro, estimula-nos a consumir e a investir mais, aumenta a confiança, a demanda total e o emprego.

Faz-se necessário reconhecer a importância da contribuição da teoria keynesiana, desenvolvida durante a década de 30, orientada para explicar e resolver o problema das depressões, da teoria monetarista, da década de 60, como proposta de solução para o problema inflacionário, da teoria do lado da oferta, da década de 80, voltada para resolver os problemas econômicos por intermédio de cortes nos impostos, bem como dos esforços desenvolvidos pelos economistas, na fase atual, sobre a eficácia da política econômica e o interesse renovado pelo crescimento.

O que se torna necessário questionar, porém, é a forma de comportamento dos mercados atuais, a sua estrutura de produção e de exportação, baseada na produção primária dos recursos naturais, incluindo, nessas, os processos de transformações mínimas. É a ausência de planos de desenvolvimento sustentável (onde se presume um crescimento limpo e equitativo) que levem em consideração a necessidade de se contabilizar o consumo de recursos naturais, a degradação ambiental e a perda de características dos ecossistemas (denominadas custos de externalidades). Por isso, faz-se necessário que os custos das “externalidades” sejam quantificados (dentro das limitações econômicas possíveis) e contabilizados nos custos dos negócios, em decorrência das agressões causadas pelos agentes econômicos ao meio ambiente (pelos diversos tipos de resíduos poluentes que esses empreendimentos tendem a liberar).

Diante da convicção de que os investimentos produtivos, que criam empregos e estimulam as exportações, possuem prioridades irrestritas (inclusive sobre os efeitos que tendem a causar no meio ambiente), o mundo não tem conhecido outra solução que não seja a *defesa de mais crescimento econômico*. Surge, porém, nesse contexto, uma preocupante indagação: quais os limites ambientais e sociais do *crescimento econômico*? Os custos marginais, derivados dos sacrifícios ambientais e sociais, poderiam ser maiores que o valor em termos

de vantagens e benefícios com a produção. Na verdade, começa a ficar evidente para a humanidade que essas perdas estariam conduzindo-nos para um *crescimento não-econômico*.

À existência de indícios convincentes, conforme observado anteriormente, de que alguns países do mundo desenvolvido começam a atravessar esse limiar, ingressando, portanto, numa fase de *crescimento antieconômico*, a nova pergunta que surge é se existem alternativas para resolver-se o problema da pobreza que não sejam por meio do crescimento econômico.

Em tese, a resposta seria afirmativa caso fosse possível promover-se uma redistribuição da riqueza, um efetivo controle populacional e um aumento da produtividade dos recursos naturais. Levando-se em consideração as dificuldades políticas relacionadas aos dois primeiros fatores (e que terão de ser enfrentadas globalmente nas próximas décadas), crê-se que o progresso econômico da humanidade estará, nas próximas décadas, na dependência do aumento da produtividade dos recursos naturais, que terá de ser feito num contexto de uma economia estável, dentro de um ambiente de desenvolvimento econômico limpo e equitativo, que faz parte da natureza do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, pode-se afirmar que o modelo de crescimento econômico em vigência no mundo, que prioriza as variáveis macroeconômicas, no curto prazo, estimulando a produção e as exportações sem garantir a proteção ambiental, está provocando impactos negativos irreversíveis sobre o meio ambiente, tanto nos centros urbanos como nas áreas rurais, notadamente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

A tendência de que os investimentos se concentrem nas áreas mais ricas e as regiões mais pobres fiquem abandonadas é cada vez mais evidente. A criação de mercados para populações com padrões de consumo sofisticados tende a demandar mais recursos naturais, que por sua vez provocam mais poluição ambiental. Isso pode ser comprovado quando se verifica a polarização e a distância entre os países ricos e os países pobres. Com um Produto Interno Bruto (PIB) mundial de US\$ 23 trilhões em 1993, US\$ 18 trilhões correspondem aos países desenvolvidos e os restantes US\$ 5 trilhões são produzidos nos países em desenvolvimento, muito embora estes últimos tenham quase 80% (oitenta por cento) da população da terra.

O desafio, portanto, é alterar essa realidade.

O enfrentamento do problema passa pela forma como vem sendo orientada a política ambiental, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Os enfoques de política ambiental devem responder aos problemas de sobrevivência e de qualidade de vida, dando prioridade a mudanças que se traduzam em geração de emprego e de exportações, e que permitam reservar excedentes locais para um desenvolvimento mais equilibrado.

E, para que nessas políticas econômicas sejam incorporados os cálculos de custos e benefícios ambientais, é importante que países como o Brasil (que muito tem a perder, caso se perpetue o atual modelo) invistam, de maneira efetiva, na consolidação de um sistema, envolvendo o governo, o setor privado, bem como as instituições de pesquisa e ensino do País, com vistas a alterar a base de produção econômica e, por conseqüência, o atual modelo de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia.

## 2. Formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Ambiente institucional e constitucional

É importante registrar que as políticas públicas (idealizadas como o nexó entre o pensamento e a ação) estão diretamente relacionadas com as questões de liberdade e igualdade, controle democrático do Estado em ação e com a distribuição de renda e das riquezas. Isso tem que ver com o direito à satisfação de necessidades básicas, como emprego, educação, moradia, saúde, terra, meio ambiente, entre outras.

Deve-se registrar que a formação do Estado brasileiro tem, na sua base de constituição de políticas públicas, características institucionais de autoritarismo e elitismo. Isso tem-se revelado indesejável para a sociedade como um todo. Nesse sentido, a evolução do processo democrático tem permitido que a sociedade comece a exigir seus direitos substantivos, o que irá permitir ao país alcançar um sistema institucional mais democrático e justo, notadamente no que se refere à necessidade de transformações estruturais que venham a diminuir as desigualdades e as injustiças na distribuição de riquezas, de rendas e de poder.

Feitas essas considerações, torna-se necessário destacar, em relação ao estudo das políticas públicas no Brasil, que as mesmas podem ser subdivididas nas seguintes fases:

a) Formação de Assuntos Públicos e de

Políticas Públicas, que deve ser entendida como a fase em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isso contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas;

b) Formulação de Políticas Públicas, que se refere ao processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos-de-vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável;

c) Processo Decisório, que está interligada com a anterior, porém com delimitações próprias, em que atuam os grupos de pressão, exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias mencionadas;

d) Implementação das Políticas, que se refere ao processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, inter-relacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais;

e) Avaliação de Políticas. Nessa fase, consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o quê, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Constata-se, assim, que existem diferentes formas de entrada de assuntos na formação da agenda pública. A primeira forma de entrada de questões políticas dá-se pela resposta a crises, de cunho imediatista, com vistas a minimizar os efeitos de intempéries, secas, poluição ambiental, entre outros. São ações de caráter paliativo, que têm como componentes apenas os aspectos administrativo-financeiros.

A segunda forma é por intermédio do processo político, em que os grupos interessados, em contato com autoridades como legisladores, ministros, governadores, prefeitos e secretários (de Estados ou municipais), tomam a iniciativa de levantar questões nas quais podem visualizar algum ganho político pela “resolução” satisfatória de algum problema ligado à sua pasta ou aos grupos ou segmentos sociais que o apoiaram na eleição ou na nomeação. Essa entrada toma forma mais definida à

medida que os problemas se agravam e requerem algum tipo de “solução”.

A terceira forma de entrada dos assuntos públicos na agenda política refere-se à série de eventos sequenciados no Executivo, Legislativo ou no Judiciário. Esse é um processo lento que tende a envolver a atividade de pesquisa na identificação e definição dos problemas econômicos e sociais, com a participação de vários grupos.

A quarta forma refere-se à antecipação dos problemas e conflitos latentes no âmbito dos assuntos públicos. Essa maneira faz com que as políticas públicas tornem-se pró-ativas, ou seja, antecipatórias na resolução de questões essenciais para a sociedade.

É importante observar que políticas governamentais estão envolvidas com a racionalidade e com a diferença (efeitos) que elas provocam na sociedade. Nesse sentido, temos os seguintes modelos: o da racionalidade econômica, para o qual a racionalidade das políticas públicas e a da economia de mercado são iguais; o da racionalidade político-sistêmica, em que os atores, no jogo do poder do processo de formulação, interagem e chegam a um acordo político que permite, além do exercício do pluralismo, o funcionamento do sistema político sem mudanças básicas; e o modelo da formulação responsável de políticas públicas, que busca, nas justificativas morais, os critérios para o processo de sua formulação.

Nesse sentido, “política”, no caso do modelo de formulação responsável das políticas públicas, deve ser entendida como um processo que envolve e privilegia a questão moral. A primeira tarefa do estudo de políticas públicas é resgatar a razão da visão instrumental e conceituá-la como algo que leva à compreensão dos problemas sociais, e, dessa forma, permitir que os analistas tenham a visão desses problemas e formulem políticas públicas com base nos valores de igualdade, liberdade, solidariedade e democracia, entendida esta como responsabilidade comunitária.

Assim, pode-se afirmar que as instituições responsáveis pela formulação de políticas permanecem abertas à discussão e à deliberação públicas, ao contrário dos modelos anteriores, em que as preferências são apresentadas por grupos de pressão e esquemas burocráticos em torno de políticas específicas. A compreensão das distinções entre os modelos analisados faz-se necessária para o entendimento das questões que serão apresentadas a seguir, que dizem

respeito ao processo de ocupação e desenvolvimento da Amazônia.

Constata-se que, nas formações sociais liberal-democrático-capitalistas, o processo decisório é produto do livre jogo de influências e de poder entre grupos de pressão organizados, que defendem interesses individuais declarados publicamente. Quanto maior o alcance da pressão sobre os decisores, mais provável é que a decisão seja favorável ao grupo que a exerce. Em formações sociais socialistas de planejamento centralizado, como ainda é o caso de alguns países socialistas, o processo decisório é realizado pela elite do Estado, também parte integrante do sistema político-partidário, que filtra e estabelece o interesse público.

O caso brasileiro, no entanto, não se adapta a nenhum desses dois casos clássicos. Nesse sentido, é oportuno citar Luiz Pedone (*Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Funcep, 1986), que observa:

“Na verdade o processo decisório brasileiro, em especial o do período do regime militar instalado no país após 1964, reflete a centralização decisória em altos escalões governamentais. Assim, conselhos e órgãos deliberativos coletivos são arenas decisórias. Para chegar a estas arenas decisórias é preciso percorrer um longo caminho de confrontação e negociação entre grupos, num sistema organizado, modificado, controlado e arbitrado pelo Estado”.

O Estado brasileiro, após 1964, orientou-se para a promoção do desenvolvimento e a acumulação capitalista, a modernização das instituições econômico-financeiras e a industrialização. Esse processo decisório, no sistema político brasileiro, envolve diferentes segmentos da elite empresarial, nacional e estrangeira, a alta tecnoburocracia estatal e alguns segmentos da sociedade cooptados. Essa constante interação é marcada ora por avanços de alguns desses setores, ora por outros, segundo a presença mais forte do grupo hegemônico do momento. Na verdade, em poucas ocasiões de formulação e decisão em políticas, a sociedade é chamada a participar de decisões que, em última análise, vão afetá-la.

Nas questões que dizem respeito ao processo de ocupação e desenvolvimento da Amazônia (notadamente no período autoritário implantado no país após 1964), as decisões, no âmbito da esfera do Estado, propiciaram o surgimento de políticas públicas definidas com base em

critérios e normas desconhecidas pela maioria da sociedade, direcionadas para atender interesses imediatos e modificadas ao sabor das conveniências dos grupos influentes por elas beneficiados. É sobre essa forma de formular e implementar políticas públicas que se tratará a seguir, com estudos de casos que dizem respeito aos esforços feitos pelo Estado, notadamente a partir do começo da década de 70, para conduzir e disciplinar o assentamento de camponeses na região, e, posteriormente, ao programa de incentivos fiscais para a Amazônia, voltado para a implementação de grandes empreendimentos agropecuários ou agroindustriais na Amazônia Legal.

### 3. Estudo de casos: os Projetos Integrados de Colonização e o Programa de Incentivos Fiscais para a Amazônia

É por intermédio da implementação do Programa de Integração Nacional (PIN) que o Estado brasileiro dá início aos esforços no sentido de conduzir e disciplinar o assentamento de camponeses na Amazônia. Esse programa se propunha a fixar, na Amazônia, parte do excedente populacional do Nordeste, usando terras devolutas da região recém-transferidas ao governo federal. Em 1970, foram criados três Projetos Integrados de Colonização (PIC) em áreas cortadas pelas rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém.

As ações do INCRA, nessa fase, também se fizeram presentes em outros Projetos Integrados de Colonização, na sua maioria em Rondônia. As reconhecidas dificuldades apresentadas pelos projetos da Transamazônica e o novo entusiasmo oficial pela concepção da grande empresa incentivada fizeram com que fosse diminuindo o interesse pela colonização-modelo. Entretanto, fatores de expulsão (decorrentes do processo de modernização da agricultura do Sul do País) e a disponibilidade de terras em partes da Amazônia Legal deram origem a fluxos crescentes de migrantes para áreas de fronteiras. Com isso, o governo foi forçado a continuar atuando na colonização, agora com o objetivo de atenuar os problemas gerados com uma crescente imigração espontânea, oriundas da Região Sul do Brasil.

Uma parcela significativa desses fluxos migratórios se direcionou para a região, notadamente para Rondônia, onde o controle governamental sobre as terras era quase total, o que permitia continuar assentando migrantes

em projetos de colonização pública ou de assentamento rápido.

Conforme se constata nos dados dos relatórios do INCRA, o então Território e atualmente Estado de Rondônia foi a unidade da Federação com maior concentração de projetos de colonização e de assentamento rápido. Em 1986, eles ocupavam 80% da área total dos projetos de colonização e 88,1% da área dos projetos de assentamento rápido da área em exame. Em seguida vem Mato Grosso, com 14,8% da área total da colonização e com 11,4% da área com projetos de assentamento rápido. Os outros Estados da região tiveram participação pouco significativa.

O Projeto Integrado de Colonização de Ouro Preto, por exemplo, criado em áreas de pólos férteis de Rondônia, foi um projeto-modelo. Com 512.585ha, estava previsto o assentamento de 5.162 famílias em lotes de 100ha (em média), a metade dos quais poderia ser explorada, devendo o resto ficar como reserva florestal. Criou-se infra-estrutura básica, estabeleceram-se esquemas de assistência técnica e fundou-se cooperativa. Os assentamentos seriam efetuados com ampla assistência, orientação e acompanhamento

Ao mesmo tempo em que outros projetos começaram a ser implantados, teve início um processo de corrida por terra, por parte de novas levas de migrantes, atraídos pela veiculação de notícias sobre a disponibilidade de terras férteis em Rondônia. Com isso, tornou-se impossível implantar os projetos de colonização da forma como foram concebidos inicialmente. O estágio seguinte foi, em decorrência da impossibilidade de atendimento da demanda por terras na região, de invasões de áreas fora dos projetos de colonização oficiais, o que forçou o INCRA a criar projetos de assentamento rápido, objetivando regularizar as ocupações. A assistência aos migrantes, que mesmo nos projetos oficiais foi se tornando precária, nos projetos de assentamento rápido era inexistente. Tem-se, assim, uma rápida visão das razões que permitiram a ocupação descontrolada naquela área, com efeitos perversos sobre o meio ambiente da região, especialmente no que se refere à devastação florestal e à exaustão do solo.

Pode-se afirmar que o Estado de Rondônia ainda se apresenta como área de frente de subsistência, beneficiado pela melhoria das condições de escoamento da produção, com a implantação, no Estado, de esquema de compra da produção. Por outro lado, com o esgotamento

da disponibilidade de terras mais acessíveis no Centro-Oeste, aquele Estado vem-se tornando, também, área de expansão de frentes comerciais. Essas alterações no perfil de Rondônia estão modificando a estrutura fundiária razoavelmente igualitária ali implementada pela política de distribuição de terras públicas. Outro vetor que vem agravando a situação ambiental em Rondônia é representado pela exploração de garimpo.

Numa perspectiva geopolítica, a questão da segurança, em relação à Amazônia, sempre foi colocada em primeiro plano pelo regime militar que se instalou no País após 1964, tendo como pano de fundo o imenso vazio existente, a atrair a atenção e a cobiça de alguns países desenvolvidos pelas riquezas que abrigava. A colonização ocorrida na década de 70 foi vista como um instrumento fundamental dessa ação na Região. Havendo excedentes populacionais em outras áreas do País, notadamente no Nordeste e no Sul, a colonização apresentou-se como saída política para a solução desse problema.

Nesse sentido, deve-se registrar que o processo de ocupação exigia a execução de ações de desbravamento na Amazônia, processo esse que seria realizado pela construção de rodovias, sendo as mais importantes a Transamazônica e a Perimetral Norte. Não se pode desconsiderar que esse programa era de interesse das grandes empresas construtoras do País, reconhecidamente um segmento influente no âmbito do poder instalado em Brasília.

Ao mesmo tempo em que essas ações eram desenvolvidas, têm início, também, nesse período, fortes pressões de grupos influentes nacionais, interessados na captação de incentivos fiscais (decorrentes da especulação de terras, que veio a substituir a especulação financeira, com a quebra da bolsa de valores em 1971). Isso provocou uma forte valorização das terras, elevando o interesse pelo programa de incentivos fiscais da Amazônia, e cresceu muito a aprovação, por esse programa, de grandes projetos agropecuários ou agroindustriais. Fica, assim, explicado o afastamento, por parte do governo, do processo de colonização pública, em meados da década de 70, passando, dessa forma, a orientar os seus esforços de ocupação da Amazônia com base na implementação de grandes empreendimentos agropecuários ou agroindustriais. No começo da década de 80, a colonização (que ainda se apresentava como uma alternativa de ocupação de certas áreas da região) tinha deixado de ser

considerada importante na estratégia do governo no processo de ocupação da Amazônia.

Registre-se que o sistema de incentivos fiscais estabelecido pelo Decreto-Lei nº 1.376/74 objetiva direcionar investimentos às regiões e setores incentivados, mediante o abatimento de até 25% do Imposto de Renda devido por empresas do País para aplicação em empreendimentos nessas regiões ou setores. Essas aplicações podem ser feitas por meio de um fundo de investimento (projetos comuns) ou diretamente em projetos próprios. Para poderem aplicar em projetos próprios, as pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas devem deter, isolada ou conjuntamente, pelo menos 51% do capital votante da sociedade titular do projeto beneficiário do incentivo. No caso da Amazônia, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM é a responsável pela administração dos incentivos, e o Banco da Amazônia – BASA é o operador do Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM. A área beneficiada pelos incentivos fiscais do FINAM abrange toda a região acima do paralelo 13, definida como Amazônia Legal.

Assumem, assim, os incentivos fiscais o papel principal nessa nova investida, com vistas a atenderem os interesses especulativos dos grupos econômicos com forte influência junto ao poder central. Ressalte-se que o programa de incentivos fiscais orientados para a região teve como objetivo declarado o de incorporar a Amazônia à economia nacional. Assim, os incentivos fiscais funcionaram como indutor do processo acelerado e indesejável de ocupação de terras da Amazônia Legal.

A partir da constatação dos enormes problemas gerados por esses grandes investimentos orientados para a Amazônia Legal, começa o governo a ter a percepção de que não era essa a solução para que a região se transformasse em uma significativa fonte de produtos agropecuários. Isso arrefece o entusiasmo oficial e leva a uma redução sensível do ritmo de aprovação de novos projetos para a região. O grande Projeto Jari (concebido pelo empresário norte-americano Daniel Ludwig), que acabou sendo transferido para um consórcio de empresários nacionais, graças à ajuda oficial, pode ser destacado como o melhor exemplo dessa realidade. Assim, entra em decadência o programa de incentivos fiscais para os empreendimentos agropecuários e agroindustriais na Amazônia.

O programa de incentivos foi sendo desa-

celerado gradativamente, e, embora de forma muito incipiente, essa forma de ocupação e desenvolvimento da Amazônia foi sendo questionada dentro do próprio governo, por setores específicos da sociedade e por organizações não-governamentais, notadamente devido aos danos causados ao meio ambiente da região. Registre-se que o sistema permanece ativado, com restrições, e esses tipos de projetos, a partir de pressões políticas, eventualmente ainda recebem incentivos fiscais.

#### 4. Políticas públicas e o desempenho dos projetos incentivados na Amazônia

Pode-se constatar que a valorização de terras e a captação de recursos livres predominavam na decisão de grupos empresariais no sentido de apresentarem projetos à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, na qual a preocupação com o retorno dos investimentos não aparecia como uma questão relevante. Na verdade, o programa de incentivos fiscais provocou, conforme observado anteriormente, uma enorme expansão de frentes especulativas na Amazônia.

A esse respeito, é oportuno citar Charles Curt Mueller (em *Políticas Governamentais e a Expansão Recente da Agropecuária no Centro-Oeste*):

“Um dos efeitos negativos do programa de incentivos fiscais da Amazônia Legal foi o forte impulso que deu à expansão de frentes especulativas. A valorização de terras e a captação de recursos livres predominavam na decisão de grupos empresariais de apresentar projetos à Sudam, tendo os retornos produtivos dos investimentos importância secundária. Assim, a despeito das dificuldades que muitos desses projetos foram apresentando, a demanda por terras causada por eles permaneceu elevada e surgiram ou se ampliaram conflitos nas áreas da Amazônia em que frentes especulativas se superpunham a frentes de subsistência (a área do GETAT, por exemplo).”

Deve-se observar também que, em grande parte, esses projetos incentivados não foram concluídos. O fraco desempenho dos projetos implantados na região caracteriza a política de incentivos fiscais mais como um instrumento de doação de recurso do que de desenvolvimento. Isso pode ser verificado nos relatórios

da SUDAM e confirmado no trabalho de autoria de José G. Gasques e Clando Yokomizo – “Avaliação dos incentivos fiscais da Amazônia”, em *Agricultura e políticas públicas*, no qual foram desenvolvidos esforços no sentido de avaliarem-se os incentivos fiscais na Amazônia, no período de 1967 a 1985, e que, entre outros aspectos, constatou o seguinte:

a) No período compreendido pela avaliação, constatou-se que existiam 947 projetos incentivados pelo FINAM, sendo que, desse total, 621 eram agropecuários e agroindustriais e 326 nos demais setores. Dos projetos aprovados, apenas 166 foram considerados implantados (sendo 94 agropecuários e agroindustriais e 72 industriais e de serviços básicos). Os restantes estavam em implantação. Preocupou-se a referida avaliação com os projetos agropecuários ou agroindustriais. Foi canalizado, por intermédio do FINAM, nesse período, um montante superior a US\$ 500 milhões; destes, 71% foram para projetos em implantação, 25% para os implantados e 4% para projetos cancelados. Os Estados do Pará e Mato Grosso concentravam 71,3% dos projetos.

b) Como resultado da avaliação, verifica-se, entre outras conclusões, que os principais benefícios dos incentivos fiscais na Amazônia foram a criação de alguma infra-estrutura regional e geração de conhecimentos, que poderão ser internalizados pela economia da região. Os projetos incentivados pouco contribuíram para aumentar o produto regional. Sua produção e venda, naquela ocasião, representavam 15,7% do que fora previsto. Mesmo os projetos com 15 ou 16 anos de implantação têm sido extremamente ineficientes. Em 94 projetos agropecuários e agroindustriais implantados, apenas 3 têm apresentado alguma rentabilidade. Os demais não apresentam receitas. A concentração de benefícios a empresários que fizeram dos incentivos fiscais um negócio especulativo e instrumento para garantir a posse da terra e a frequência de mudanças de controle acionário mostram haver um comércio de projetos incentivados. Isso vem ocorrendo mesmo entre os projetos novos; os incentivos fiscais pouco têm contribuído para a fixação da população regional e há forte concentração de projetos com incentivos fiscais e da iniciativa privada em área de floresta semi-úmida e na hiléia amazônica. Está ocorrendo, a uma taxa de substituição elevada, a retirada de formações florestais ricas em madeira e fauna por projetos de baixos níveis de produtividade e tecnologia.

c) Em síntese, conclui a avaliação alertando que, pelas evidências apresentadas, não há argumento que justifique a permanência dos incentivos fiscais na forma como têm sido utilizados. Os recursos devem ser preservados como instrumentos de desenvolvimento regional, porém o sistema de opções deveria ser extinto. Os projetos de recursos próprios poderiam ser mantidos com condicionantes. Nesse sentido, propõem os seus autores que os recursos deveriam ser aplicados em prioridades claramente definidas, maximizando a contribuição para o desenvolvimento econômico e social e não degradando o meio ambiente. Há estudos a esse respeito, que poderão contribuir para definições dessa natureza.

Assim, o modelo de ocupação e desenvolvimento da Amazônia (que se encontra esgotado), iniciado com os projetos integrados de colonização, posteriormente transferidos para o sistema de incentivos fiscais, propiciou o surgimento de enormes distorções, traduzidas pelos prejuízos econômicos, sociais e ambientais (na sua maioria irreparáveis) na Amazônia. Os efeitos dessas distorções indicam a necessidade de serem repensadas as políticas públicas orientadas, no futuro, para a região.

Na verdade, constata-se que os projetos incentivados da Amazônia Legal mostraram-se mais aptos a propiciar a concentração fundiária e de renda, o desperdício e o desvio de recursos e os conflitos de terras do que produção, renda, impostos e empregos. Propiciaram, também, notadamente, impactos indesejáveis ao meio ambiente, especialmente pelo desmatamento descontrolado que fomentaram.

Esse fenômeno descrito vem sendo constatado, há algum tempo, por especialistas na área (vide C. C. Mueller, 1983). Nesse contexto, torna-se necessário que sua avaliação não se restrinja aos aspectos da racionalidade do processo de decisão de políticas públicas. Ele vai mais além, e entra no âmbito da dimensão do poder.

Nesse sentido, é oportuno destacar a constatação de Mueller (1990), ao se referir à gênese da estratégia amazônica, instituída a partir do início da década de 70 pelo regime militar, da qual a política de incentivos fiscais foi peça fundamental:

“Merece ênfase o complexo de forças que se armou em torno dela. Cumpre, também, destacar sua eficiência na manutenção das características básicas da política, a despeito de seu evidente

fracasso e das mudanças políticas pelas quais o Brasil passou mais recentemente. Conforme ressaltado, no entorno da política de incentivos fiscais formou-se uma poderosa coalização de setores: dentro da “corte”, ela inclui organismos regionais do tipo da Sudam e do Banco da Amazônia, cujo poder – para não dizer sobrevivência – respalda-se na política; em setores “externos” influentes participam organizações do tipo da Associação de Empresários da Amazônia (sediada em São Paulo), bem como *lobbies* regionais e dos estados da região.”

Essa aglutinação de forças conseguiu, com extrema competência, criar uma espécie de “dogma” no sentido da necessidade de se manter o esquema de incentivos fiscais no País a qualquer preço. Isso tem sido possível com o engajamento de setores políticos influentes da região, com assento no Congresso Nacional, de grupos empresariais influentes (na sua maioria sediados em São Paulo) e dos veículos de comunicação da região, que incutiram na consciência da sociedade regional que eventuais mudanças teriam como objetivo enfraquecer o processo de desenvolvimento da Amazônia. Assim, as propostas de reformulação de incentivos fiscais acabam esbarrando nesses obstáculos, que se apresentam quase intransponíveis.

## 5. Conclusão

Não se apresenta como uma tarefa fácil, portanto, intervir e propor modificações nas atuais políticas públicas orientadas para estimular o processo de ocupação e desenvolvimento da Amazônia. Pelo contrário, as políticas de terras públicas tiveram um efeito bastante diverso do concebido na sua versão original, e a política de incentivos fiscais provocou especulação fundiária e não desenvolvimento agropecuário ou agroindustrial. Constata-se que foram despendidos enormes recursos para atingir resultados não-satisfatórios para a região e a sociedade. Esses desvios permitiram a transferência de recursos e patrimônio a indivíduos e grupos influentes, com efeitos poucos significativos sobre o desenvolvimento econômico e social da maior parcela da população da área.

Essas políticas públicas, conforme observado anteriormente, formuladas a partir de estratégias agrícolas e de desenvolvimento regional específicas e implementadas, administradas e modificadas no contexto do processo decisó-

rio, não contaram apenas com a atuação das organizações governamentais responsáveis pelas estratégias e políticas. A participação de grupos influentes que interagem com o regime na defesa de seus interesses foi decisiva para deformar, provocar inércia e tornar irracionais essas políticas.

Verifica-se que algumas dessas políticas, por pressões internas, especialmente em decorrência das crises econômicas e fiscais do País, enfraqueceram ou mesmo desapareceram. Outras, por sua vez, permanecem em vigor, respaldadas pelas estruturas de apoio organizadas, com sustentação em grupos influentes, que se localizam nos poderes Legislativo e Executivo, bem como no meio empresarial.

Partindo-se desse entendimento, passa-se a ter uma visão clara de como se estrutura o sistema de políticas públicas que orientaram, e, em boa parte, ainda orientam (por intermédio da inércia ou da irracionalidade do governo), o processo de ocupação e desenvolvimento da região. Isso permite inferir que propostas de alterações do modelo atual devem, necessariamente, levar em consideração a dimensão do poder existente no sistema atual. Isso evitará a criação de falsas expectativas, que tenderão a ser frustradas no futuro, no que diz respeito à ocupação e ao desenvolvimento da Amazônia.

Torna-se necessário, portanto, diante dessa realidade, tecer alguns comentários e sugerir algumas medidas para o enfrentamento dos problemas assinalados.

a) A definição de políticas públicas para a ocupação e desenvolvimento da Amazônia passa necessariamente pela redefinição do papel do Estado e de seus organismos envolvidos nessa tarefa, notadamente a SUDAM, o BASA, a SUFRAMA, o IBAMA, o INPA, o INCRA, a EMBRAPA e as universidades da região.

b) A agenda de discussão de políticas públicas deve incluir, de forma explícita (com participação da sociedade e das organizações não-governamentais), as questões relacionadas às políticas ambientais – leis e decisões – formuladas para solucionar os conflitos explícitos ou latentes que envolvem o modelo de ocupação e desenvolvimento da região. Busca-se, assim, permitir que sejam alcançadas as metas almejadas em comum, considerando-se que a política ambiental lida com valores e interesses intensamente opostos, e que só podem ser alcançados pela coletividade como um todo.

c) Nas avaliações feitas sobre os incentivos fiscais na Amazônia, constata-se que a maior parte dos danos ambientais causados à região é extremamente difícil de ser enfrentada pelo sistema político, considerando-se que os impactos negativos, em geral, ou são diluídos pela imensidão da área ou aparecem anos após ter ocorrido a devastação ou a ação poluidora. Por isso, torna-se recomendável a introdução de critérios mais rígidos nos procedimentos de análise, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem implantados ou em fase de implantação na Amazônia Legal, com ou sem incentivos fiscais, especialmente os que se referem à exploração de madeiras, minérios, pesca e agropecuária.

d) É importante também se desdogmatizarem os argumentos utilizados pelos grupos de sustentação política que defendem os “interesses” da região, de forma a neutralizarem-se ou reduzirem-se as suas ações no encaminhamento das formulações de políticas públicas relacionadas à ocupação e ao desenvolvimento da região (com vistas a abandonarem o enfoque imediatista), na qual são secundados pelos grupos empresariais influentes, que estão voltados para a obtenção de vantagens especulativas e lucros. É necessário ressaltar que ambos os segmentos (político e empresarial) são julgados por seu desempenho ao lidarem com problemas imediatos; isso leva à consolidação de uma tendência no sentido de que se tomem medidas que apresentem resultado imediato, e que, na sua maioria, vão de encontro aos interesses ambientais, econômicos e sociais da região e do país.

e) Outra questão importante, no processo de ocupação e desenvolvimento da Amazônia, e que por decorrência reflete-se nos problemas ambientais da área (reconhecidamente difíceis de serem avaliados), é a necessidade de que sejam adotadas ações concretas no campo fundiário, entre elas a redistribuição de terras, com vistas a atenuarem-se ou evitarem-se os conflitos em algumas áreas críticas, como é o caso do Mato Grosso e do sul do Pará. Deve-se examinar, ainda, a possibilidade da criação de territórios federais nas grandes áreas vazias e razoavelmente preservadas, como é o caso da Hiléia Amazonense e das áreas de fronteiras ao norte da região. As distorções geradas no processo de ocupação da Amazônia já demonstraram que o problema ambiental da região é preocupante e exige que o governo assuma uma postura pró-ativa, que os empresários não visem

apenas à especulação e ao lucro e que as instituições de pesquisas e ensino se envolvam de forma concreta, em sintonia com as organizações não-governamentais que atuam na área, buscando alternativas científicas, tecnológicas, econômicas, educacionais, culturais e ambientais que garantam a ocupação e o desenvolvimento sustentável para a região.

f) Assim, fica claro que a questão da ocupação e desenvolvimento da Amazônia, conforme retratado no capítulo inicial deste trabalho, passa pela formulação responsável de políticas públicas. Dessa forma, a solução do processo de ocupação e desenvolvimento daquela região terá de contar com a participação efetiva da sociedade, que deverá ser mobilizada e envolvida nessa tarefa árdua, com vistas a questionar se as políticas públicas de ocupação e desenvolvimento implementadas na Amazônia são defensáveis e se os critérios adotados até então, na formulação dessas políticas, são aceitos e considerados desejáveis. O importante, nesse sentido, é agregar, no encaminhamento dessa questão, variáveis éticas e dimensões de responsabilidade na formulação de políticas públicas para a Amazônia.

g) A adoção de medidas ambientais corretas, em sintonia com o conceito de desenvolvimento sustentável e com a Agenda 21 (documento aprovado durante a Conferência para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, estabelecendo um plano internacional de ações a serem desenvolvidas pelos países signatários em todas as áreas relacionadas com o desenvolvimento sustentável do Planeta), indica que a maioria dos países desenvolvidos começam a perceber que é mais importante prevenir os efeitos perversos de uma atividade econômica no começo, quando é planejada, do que depois de aparecerem os prejuízos. Mas uma conscientização da necessidade dessa postura indica maior entendimento e preocupação moral do que a anterior atitude, generalizada, que se concentrava somente no crescimento econômico, especialmente para geração de empregos e produção de bens e serviços.

É nesse sentido (considerando-se a importância e a complexidade da questão ambiental) que o Brasil deverá, necessariamente, encaminhar-se. Não deve ser desconsiderado, nesse contexto, que o crescimento econômico que beneficie a maioria do povo é vital para a proteção do ambiente, e isso somente será possível com a busca de um equilíbrio entre