

ELEIRA

desenvolvimento
econômico
amazonia

na análise das
políticas governamentais

dennis j. mahar

311) / M214D
- FES

ipea

coleção relatórios de pesquisa

APRESENTAÇÃO

Este relatório vem somar-se a uma série de estudos que o IPEA/INPES tem publicado sobre política de desenvolvimento regional. Especificamente, no que diz respeito à Região Amazônica, trata-se da segunda pesquisa que é dada a público. Já no que tange ao tipo de abordagem, o presente estudo pode ser considerado como complementar ao relatório publicado por este Instituto sobre desenvolvimento regional do Nordeste (Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste — Relatório de Pesquisa n.º 20, 1974, IPEA/INPES).

Na verdade, a problemática da Amazônia costumadamente é associada à do Nordeste brasileiro. Não raro mesmo, medidas e políticas experimentadas na região nordestina têm sido preconizadas para a Região Amazônica. Um dos pontos de particular interesse no relatório que ora é apresentado consiste em chamar a atenção para as peculiaridades da problemática da Amazônia e para a necessidade de um tratamento específico e condizente no que respeita à política a ser

adotada para aquela região. Todavia, quer se trate do Nordeste quer da Amazônia, é inevitável a pergunta pelo sucesso, ou pelo menos o andamento das medidas de política fiscal adotadas para incentivo do desenvolvimento daquelas duas regiões. E é justamente nesse ponto que se centra o presente trabalho, permitindo de certa forma — e não por acaso — uma análise comparativa da experiência da SUDENE e do que até agora é possível avaliar da experiência da SUDAM.

A exemplo do que foi feito na época da elaboração do estudo sobre o sistema de incentivos fiscais no Nordeste, a análise do caso da Amazônia foi precedida de um amplo levantamento de informações sobre os projetos aprovados pelos órgãos regionais de desenvolvimento — especificamente SUDAM e SUFRAMA — tendo em vista avaliar o impacto desses empreendimentos sobre o desenvolvimento sócio-econômico da região. As informações sobre os projetos em implantação na Amazônia, até então inéditas, permitem comparações interessantes com o caso do Nordeste e são bastante elucidativas dos problemas e desafios que se propõem à análise e reflexão de quantos se ocupam e preocupam com as questões de desenvolvimento regional neste País.

Por último, cumpre assinalar que o presente relatório se insere igualmente no conjunto de pesquisas que o IPEA/INPES, desde sua criação em 1971, vem desenvolvendo no campo da avaliação de políticas públicas e análise de decisões governamentais.

Hamilton C. Tolosa
Fernando Rezende

PREFÁCIO

Até os últimos decênios, a Amazônia foi a região esquecida do Brasil. Embora as iniciativas públicas e privadas na região datem do período colonial, estas voltavam-se principalmente para a exploração predatória dos produtos florestais. Essas incursões esporádicas criaram períodos de prosperidade, mas seus efeitos a longo prazo foram na maior parte insignificantes. As primeiras tentativas de planejamento sócio-econômico abrangente começaram apenas na década de 50, quando o Governo Federal criou um órgão para esse fim. Embora essas tentativas iniciais não tenham sido inteiramente bem sucedidas, proporcionaram os fundamentos necessários para os esforços maciços feitos nas décadas de 60 e 70.

Desde meados da década de 60, o desenvolvimento e a ocupação humana da Amazônia tornaram-se metas de alta prioridade para as autoridades. Nesse sentido, o Governo Federal financiou diretamente novas vias de comunicações e transportes, a colonização agrícola e a pesquisa do potencial em recursos naturais. Além disso, atraiu-se o capital privado através de uma variedade de incentivos fiscais e monetários. Os resultados provisórios dessas políticas são variados, mas

já é evidente que a Amazônia está enfim a caminho de se tornar uma região plenamente integrada na comunidade brasileira.

O que surpreende é haver tão poucos relatos publicados dos acontecimentos recentes. Nosso objetivo original era preencher em parte essa lacuna por meio de um estudo da legislação de incentivos fiscais aplicáveis à Amazônia. Os incentivos fiscais foram importantes instrumentos do desenvolvimento regional nos últimos decênios e, evidentemente, merecem especial atenção. Além disso, entendemos também que o estudo dos incentivos fiscais na Amazônia proporcionaria algumas comparações úteis com pesquisa paralela sobre o Nordeste brasileiro. * De modo geral, a versão final deste estudo incorpora as intenções iniciais, mas, como acontece na maioria desses projetos, foram feitas várias modificações à medida que o trabalho se realizou.

Logo no início, por exemplo, decidimos que a ênfase exclusiva nos incentivos fiscais teria valor prático limitado. Isto porque os incentivos não atuam isoladamente e sim como parte do processo global de desenvolvimento regional. Tal processo, por sua vez, é condicionado por um conjunto peculiar de variáveis econômicas, culturais, políticas e físicas (naturais). Tendo esse fato em mente, nossa agenda original de pesquisa expandiu-se a fim de abranger estudos complementares de história, demografia, ecologia e estrutura e desempenho econômicos da Amazônia.

Mesmo na presente versão dilatada, este estudo não tem a pretensão de ser um exame completo, sequer equilibrado, da "Realidade Amazônica". A ênfase (ou falta de ênfase) de vários subtópicos orientou-se por dois fatores: a) disponibilidade de informação estatística; e b) os interesses profissionais do autor. Dentre esses fatores, o primeiro foi muito mais limitador, já que os dados sócio-econômicos sobre a Amazônia são em geral ainda tão pobres quanto a própria região. Em consequência, algumas partes do estudo são necessariamente curtas, em especial em campos importantes como os fluxos de comércio, migrações internas, agricultura, colonização e sistema da posse da terra.

* O trabalho pioneiro sobre incentivos fiscais no Nordeste é de autoria de D. E. Goodman e R. Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20.

Embora a escassez de dados básicos tenha sido sempre um problema sério, muita informação foi gerada no decorrer da pesquisa. Entretanto, num esforço de melhorar a legibilidade do estudo, somente o material estatístico mais pertinente foi incorporado ao texto. Os leitores interessados encontrarão informações suplementares nos vários apêndices incluídos ao final do trabalho, sendo de se esperar que esse material seja proveitoso a outros interessados no desenvolvimento sócio-econômico da Amazônia.

Durante a fase de coleta de informações, várias pessoas generosamente contribuíram com seu tempo e seus conhecimentos especiais sobre a região. Na verdade, sem a sua ajuda este estudo talvez não chegasse ao fim. A esse respeito, temos uma dívida de gratidão com os professores e alunos do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará. A hospitalidade paraense aliada a bem-vindos conselhos e críticas foram sempre constantes em José Marcelino M. da Costa e Paulo S. R. Cal, respectivamente Diretor e Vice-Diretor. Devemos especiais agradecimentos também a Manoel Pinto da Silva Júnior, Constantino Ribeiro Otero e Roberto da Costa Ferreira, pela ajuda na coleta de dados para o Capítulo IV.

É um dever agradecer também a colaboração da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Projeto RADAMBRASIL. A SUDAM apoiou com entusiasmo os nossos esforços de pesquisa e contribuiu com uma fartura de dados essenciais. O Superintendente Hugo de Almeida e o Superintendente-Adjunto Jacó Charcot Pereira Rios nos deram esplêndida orientação sobre o papel do setor público no desenvolvimento da região. João Batista Ramos e Ivan Rickmann, do Departamento de Incentivos Fiscais, ajudaram a orientar o processo de coleta de dados e resolveram um sem-número de problemas complicados surgidos nessa etapa. O pessoal do RADAMBRASIL ofereceu sem reservas seus conhecimentos excepcionais e diretos sobre os recursos naturais da Amazônia e proporcionou ainda fascinante viagem a uma de suas bases avançadas no interior. Neste caso, devemos reconhecimento a Otto Bittencourt Neto e Antônio L. Sampaio de Almeida, respectivamente Superintendente e Secretário-Executivo.

Em Manaus, a pesquisa foi facilitada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e pela Co-

missão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (CODEAMA). Essas duas organizações proporcionaram orientação geral sobre aspectos peculiares à Amazônia Ocidental, bem como sobre os dados utilizados no Capítulo V. O Departamento de Incentivos Fiscais da SUFRAMA foi especialmente útil devido à cooperação de Marcílio R. de A. Junqueira, Glycério Vieira do N. e Sá e Rômulo de Paula Nunes. Na CODEAMA, devemos agradecimentos ao Secretário-Executivo José Fernando P. da Silva e ainda a Benedito J. de C. Pinto e Samir Mamed Assi.

O quadro técnico do INPES proporcionou estimulante ambiente de trabalho intelectual e proveitosas idéias nos setores em que era mais frágil a nossa experiência profissional. Nesse particular, devemos agradecer em especial a Hamilton C. Tolosa e Fernando A. Rezende, respectivamente Superintendente e Superintendente-Adjunto. Cabe agradecer ainda o esforço dos colegas que leram as redações preliminares do manuscrito e sugeriram muitas formas de aperfeiçoar a versão final. Entre estes figuram Thompson A. Andrade (INPES), Werner Baer (Universidade de Illinois) e Armando Mendes (Ministério da Educação).

A árdua tarefa de processar dados foi competentemente realizada por Leila Maia, Antônio Carlos da Fonseca, Antônio Tércio de Freitas e o grupo de assistentes de pesquisa do INPES. As igualmente áduas tarefas de secretaria foram desempenhadas por Alzira da Silva Souza, enquanto Helga Bliwernitz incumbiu-se de preparar a bibliografia.

Confessamo-nos gratos a todos os acima mencionados (e a muitos que não o foram) e assumimos total responsabilidade por todos os erros, falhas de interpretação, tendenciosidades e pontos de vista externados.

DENNIS J. MAHAR

I

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA: PASSADO E PRESENTE

1.1

Os Desafios

A bacia Amazônica sempre constituiu um grande desafio às autoridades brasileiras. Os esforços governamentais para desenvolver a região datam dos decênios iniciais deste século. Entretanto, ela continua sendo a parte do País mais escassamente povoada, inexplorada, inacessível e menos desenvolvida.

Talvez o mais importante desafio histórico enfrentado pelas autoridades tenha sido a densidade demográfica média extremamente baixa da região e sua desigual distribuição espacial. Em ano tão recente como 1970, somente 3,6 milhões de pessoas (ou cerca de 4% da população nacional) habitavam a "Amazônia Clássica". Tendo em vista que essa população se distribuía por 3,5 milhões de quilômetros quadrados (ou mais de 40% do território nacional), a densidade média resultante era de apenas pouco mais que um habitante por quilômetro quadrado, numa relação homem/terra que se aproxima da do Deserto do Saara. Há de fato ponderáveis núcleos

populacionais nas capitais dos Estados e Territórios, mas a população rural tende a ser altamente dispersa ao longo do curso principal do rio Amazonas e de seus muitos afluentes. Essas características demográficas provavelmente confirmam a limitada capacidade da região de suportar a ocupação humana. Contudo, também fomentaram a concentração intra-regional da atividade econômica moderna, impediram a provisão de serviços sociais básicos à população rural e tornaram difícil a tarefa de manutenção da soberania brasileira nas áreas de fronteira.

Outro desafio tem sido a tradicional dependência amazônica da extração de produtos florestais (por exemplo, borracha, frutos e castanhas, couros e peles) como fonte de renda e emprego. Esse fator tem sido em grande parte responsável pela dispersão da população rural, prejudicando a formação de assentamentos permanentes e retardando ainda a introdução de técnicas de produção modernas no setor primário da região. Além disso, devido a suas ligações diretas com os mercados internacionais, as atividades extrativas criaram um indesejável grau de instabilidade na economia regional.

Uma terceira barreira à elaboração de uma política eficaz é o rudimentar conhecimento dos recursos naturais da região. Embora seja provável a existência de importantes recursos minerais e não-minerais, o mapeamento e a pesquisa científica sistemáticos são fenômenos muito recentes na Amazônia. Até agora, pelo menos, a visão da Amazônia como um novo "El Dorado" baseou-se mais em mitos do que em fatos. Ao contrário, os resultados preliminares dos estudos científicos demonstram que apenas uma pequena proporção da terra, em seu estado natural, é adequada à agricultura permanente devido à pobreza dos solos e aos delicados equilíbrios ecológicos que caracterizam uma floresta tropical úmida.

O desafio final tem origem no prolongado isolamento da região em relação ao resto do Brasil. Embora a Amazônia possua um dos maiores sistemas fluviais do mundo, os afluentes meridionais do rio Amazonas são navegáveis apenas em trechos relativamente curtos. Em resultado, o comércio tendeu historicamente a fluir na direção leste-oeste. Através desses fluxos comerciais, a Amazônia forjou, no decorrer de séculos, laços econômicos e culturais com a Europa, a América do Norte e seus vizinhos sul-americanos, que têm sido mais fortes

que com o Sul do Brasil. Essas ligações com o exterior trouxeram prosperidade temporária à região em alguns períodos, mas hoje a sua renda *per capita* média é de apenas cerca de metade da do País como um todo.

Este capítulo tem a finalidade de descrever e avaliar os meios pelos quais os planejadores vêm reagindo aos desafios colocados pela Amazônia. Ao fazê-lo, daremos ênfase aos novos objetivos governamentais na região (constantes dos planos regionais oficiais), bem como aos principais fatores que influenciaram as autoridades.

1.2 O Planejamento da Economia da Borracha: 1912/45

De 1912 até o fim da II Guerra Mundial houve duas principais tentativas de planejamento regional. A primeira, denominada Plano de Defesa da Borracha, foi iniciada em 1912 e durou pouco mais de um ano. A segunda, a chamada "Batalha da Borracha", começou em 1942 com a assinatura dos "Acordos de Washington" e durou até 1947. Assim, o planejamento para a Amazônia no período 1912/45 foi quase exclusivamente dedicado a esforços para recuperar a economia regional da borracha. Por seguirem esse conceito limitado de desenvolvimento, julgaram os planejadores equivocadamente que poderiam reviver a prosperidade do surto da borracha de 1870/1912.¹ Em vez disso, perpetuaram uma mentalidade baseada na extração de produtos florestais que praticamente determinou a estagnação econômica da região por um longo prazo.

¹ De acordo com uma estimativa, a renda *per capita* da Amazônia cresceu à taxa anual média de 6,2% na segunda metade do século XIX — quase quatro vezes mais que a taxa nacional. Ver C. Furta-do, *The Economic Growth of Brazil* (Berkeley: University of California Press, 1968), p. 163.

1.2.1 O Plano de Defesa da Borracha

Por volta de 1912, a Amazônia aproximava-se do fim de um surto baseado na exportação da borracha silvestre que trouxera prosperidade sem precedentes à região durante quase meio século.² Os preços mundiais do produto, que atingiram o máximo de 12s. 9d. (no mercado de Londres) em 1910, já haviam baixado até 4s. 1d., e a crescente produção da borracha asiática cultivada ameaçava reduzi-los ainda mais.³ Nesse ambiente desfavorável, o Governo Hermes da Fonseca decidiu agir imediatamente a fim de defender a economia regional. O resultado foi a criação do Plano de Defesa da Borracha pelos Decretos n.ºs 2.453-A, de 5 de janeiro de 1912, e 9.521, de 17 de abril de 1912. Esse plano, embora almejasse principalmente manter a posição do Brasil no mercado internacional da borracha, procurou também melhorar as condições econômicas e sociais da região. Entre outras coisas, dispunha sobre a concessão de bonificações em dinheiro a quem plantasse seringueiras, bem como a quem construísse centros de beneficiamento de borracha, hospitais, estradas de ferro, instalações portuárias ou residenciais. Além disso, foram abolidos os impostos sobre a importação de mercadorias utilizadas na produção de borracha, gado, pescado e combustíveis. Os impostos estaduais sobre a exportação da borracha, que eram vistos como grande obstáculo às vendas, foram reduzidos em 50%.

Para financiar o plano, foi aberto um crédito especial de 8.000 contos e criada uma superintendência para coordenar sua aplicação. Durante o primeiro ano do plano, mais de 4.000 contos foram investidos em instalações burocráticas, postos de experimentação agrícola e pesquisas de problemas regionais de saúde e transporte. Certos fatores importantes,

² Para maiores detalhes sobre o surto, ver J. F. Melby, "Rubber River: An Account of the Rise and Collapse of the Amazon Boom", in *Hispanic American Historical Review*, vol. XXIII, n.º 3 (1942), pp. 452-69.

³ A produção asiática de borracha saltou de 11.176 toneladas em 1910 para 54.356 toneladas em 1913. A produção brasileira, por sua vez, caiu de 38.547 para 36.232 toneladas no mesmo período. Ver C. Fonseca, *A Economia da Borracha* (Rio de Janeiro: Superintendência da Borracha, 1970), p. 16.

contudo, condenaram o plano desde o início. Entre eles figuravam a precária situação financeira do País, a escassez de capital privado e de técnicos qualificados, os objetivos abrangentes do plano, a psicologia predatória e nômade que caracterizava a região e a falta de um mercado interno desenvolvido para a borracha.⁴ Por essas e outras razões, o Congresso Nacional negou verbas suplementares em 1914, e assim foi abolido o plano de defesa. Em retrospecto, é difícil imaginar como o plano poderia ter dado resultado, mesmo que tivessem sido votados meios suplementares. Seu defeito fatal foi vincular a prosperidade e o futuro desenvolvimento da Amazônia a um só produto, que era vendido num mercado sobre o qual o Brasil tinha pouco ou nenhum controle.

1.2.2

A "Batalha da Borracha"

O fracasso do Plano de Defesa da Borracha e a crescente e rápida concorrência da borracha asiática fizeram com que a economia amazônica entrasse num período de 30 anos de colapso e estagnação, interrompido apenas brevemente, em meados da década de 20, por tentativas britânicas de restringir sua própria produção para assim elevar os preços mundiais.⁵ A produção, que atingira o nível máximo de mais de 42.000 toneladas em 1912, caiu para o mínimo de 6.550 em 1932. O crescimento demográfico regional também estagnou nesse período, à medida que a mão-de-obra recrutada durante o auge da borracha começava a deixar a região em busca de oportunidades mais promissoras.⁶ A população que lá ficou

⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁵ Um exame mais pormenorizado desse período pode ser encontrado em B. C. C. de Mello Petey, "Aspectos da Economia Amazônica à Época da Depressão (1920-1940)", in *Boletim Geográfico*, vol. XXXI, n.º 229 (1972), pp. 112-39.

⁶ De acordo com os censos nacionais, a população amazônica cresceu cerca de 332 mil em 1872 para 1,4 milhão em 1920, à base de meio milhão de imigrantes estimados (principalmente nordestinos). Os resultados do Censo de 1940, em contraste, mostram quase nenhum crescimento demográfico durante os 20 anos seguintes, e as estimativas de emigração nesse período vão além de 190 mil pessoas. Ver D. H. Graham e S. B. de Hollanda Filho, *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record, 1872-1970* (São Paulo: IPE, 1971), pp. 98 e 103; e C. Furtado, *op. cit.*, pp. 142-43.

reverteu à forma mais primitiva de agricultura de subsistência, suplementada por atividades extrativas (principalmente borracha e castanha-do-pará) quando as condições do mercado o permitiam. Foram insignificantes os resultados das tentativas esporádicas, feitas por interesses públicos e privados, de recuperar a economia regional por meio de imigração e cultivo racional da borracha (sendo as principais as da Ford Corporation em Belterra e Fordlândia).⁷ Às vésperas da II Guerra Mundial, a produção continuava ainda em níveis apenas ligeiramente acima dos vigentes no decênio de 1880.

A entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial trouxe desafio temporário a esses três decênios de estagnação e abandono.⁸ Pelos "Acordos de Washington", de março de 1942, o Brasil concordou em cooperar com as Forças Aliadas no suprimento de matérias-primas estratégicas, inclusive borracha, e teve início um grande esforço para elevar a produção.⁹ Para financiar esse empreendimento, o Banco de Importação e Exportação ofereceu ao Brasil um crédito de US\$ 100 milhões com o intuito de facilitar a mobilização geral de seus recursos econômicos. A Rubber Reserve Company (depois Rubber Development Corporation – RDC), por sua vez, criou um fundo de US\$ 5 milhões, especificamente para auxiliar o Governo brasileiro no aumento da produção de borracha.

Para implementar os "Acordos" foi rapidamente montada uma estrutura administrativa compreendendo facilidades de crédito, compra de embarcações, saúde e recrutamento de mão-de-obra, que ficou sob a supervisão geral de uma comissão federal. A estrutura administrativa era encabeçada pelo

⁷ O experimento Belterra/Fordlândia é analisado em H. Sioli, "Recent Human Activities in the Brazilian Amazon and their Ecological Effects", in B. J. Meggers, E. S. Ayensu e W. D. Duckworth (eds.), *Tropical Forest Ecosystems in Africa and South America* (Washington, D.C.: Smithsonian Institution Press, 1973), pp. 331-32.

⁸ A fonte bibliográfica básica sobre esse período é L. de M. Corrêa, *A Borracha da Amazônia e a II Guerra Mundial* (Manaus: Edições do Estado do Amazonas, 1967).

⁹ O conhecido "Discurso do Rio Amazonas" (Manaus, outubro de 1940) do Presidente Vargas é muitas vezes citado como base filosófica dos esforços governamentais na Amazônia em começos da década de 40. Contudo, é discutível se essa retórica teria surtido efeito não fosse a deflagração da guerra entre os Estados Unidos e o Japão em 1941. O discurso está reproduzido na *Revista Brasileira de Geografia*, vol. IV, n.º 2 (1942), pp. 259-62.

Banco de Crédito da Borracha (BCB), precursor do atual Banco de Desenvolvimento Regional. Esse banco, que teve de início seu capital subscrito pelo Tesouro Nacional (87.500 ações), pela Rubber Development Corporation (60.000 ações) e por interesses privados (2.500 ações), recebeu o monopólio de compra e venda da borracha e ainda a responsabilidade pela criação de colônias agrícolas, produção alimentar, instalações de transporte, cooperativas e crédito rural. A Rubber Reserve Corporation obrigava o BCB a exportar toda a produção de borracha que superava as necessidades domésticas para os Estados Unidos, ao preço fixo de \$ 0,39 por libra-peso (posteriormente elevado para \$ 0,60 em 1944) e oferecia bonificações em dinheiro às exportações acima de 5.000 toneladas.

A fim de cumprir esses compromissos de produção, o Governo brasileiro enfrentou o problema imediato de mobilizar a força de trabalho requerida. Para esse fim foi criado em 1942 o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA), com a finalidade de reunir até 50.000 trabalhadores em Belém. Entre 1942 e 1945, essa organização e sua sucessora, a Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA), de fato transportaram mais de 32.000 trabalhadores e seus dependentes (no total de mais de 48.000 pessoas).¹⁰ Essa migração em massa foi facilitada por prolongada seca no Nordeste, tal como acontecera em fins da década de 1870. Embora expressivo em termos quantitativos, o esforço de recrutamento não deixou de apresentar defeitos, pois os trabalhadores em potencial foram freqüentemente iludidos quanto ao verdadeiro caráter das condições de vida na Amazônia e chegaram inteiramente despreparados para enfrentar os rigores da extração da borracha. Como resultado, muitos recusaram-se a trabalhar ou abandonaram o serviço depois de alguns dias.

Para os trabalhadores que realmente se incorporaram à força de trabalho, o Governo criou órgãos para tratar dos problemas de saúde e abastecimento básico. O primeiro desses setores ficou sob jurisdição do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que deveria proporcionar assistência médica à população regional, promover saneamento em geral e com-

¹⁰ A. de Andrade, *Contribuição à História Administrativa do Brasil* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1950), vol. II, p. 48.

bater a malária. Para tal fim, iniciou programas de drenagem em Manaus, Belém, Porto Velho e outras cidades, e manteve uma rede de clínicas e dispensários nas áreas de extração da borracha. O órgão encarregado de fornecer os víveres necessários e outros suprimentos era a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA). Por acordo com a Rubber Development Corporation, a SAVA criaria condições pelas quais os trabalhadores recém-chegados pudessem cultivar alimentos suficientes para a própria subsistência. Por outro acordo entre as duas entidades, foram estocados gêneros alimentícios em pontos estratégicos, nas áreas produtoras, para serem vendidos aos trabalhadores a preços fixos.

Outro problema crucial durante os anos da guerra foi o do transporte. Com o grande aumento da necessidade de transportar trabalhadores, equipamento e borracha, a infra-estrutura existente revelou-se inteiramente inadequada. De início, o problema foi superado pelo maior uso do transporte aéreo, construindo-se novos aeroportos em Manaus e Iquitos (Peru), duas cidades de importância decisiva nas áreas produtoras. Mais tarde, em julho de 1943, a RDC assinou um contrato com o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAPP), de propriedade do Governo, pelo qual a primeira financiaria a modernização do transporte fluvial em troca de garantia de praça nos navios. Na vigência desse contrato, a RDC adquiriu mais de 80 embarcações para o SNAPP e subsidiou a importação de carvão mineral dos Estados Unidos.

Com respeito ao esforço e custo envolvidos, os resultados da "Batalha da Borracha" em termos de produção foram bem modestos. De 1941 a 1945, a produção anual de borracha natural subiu apenas 10.000 toneladas (de 12.840 para 22.902), atingindo um nível apenas ligeiramente superior à metade do registrado em 1912, ano de produção máxima. Além de tudo, pelo caráter de "emergência" e curto prazo do programa, seu impacto sobre a região foi quase inteiramente efêmero.¹¹

¹¹ Um dúvida legado do programa do tempo de guerra foi a sustentação do monopólio governamental de compra e venda de borracha natural até 1966. Para uma forte crítica dessa política, ver Banco da Amazônia S.A. (BASA), *Desenvolvimento da Amazônia* (Belém: Editora da Universidade Federal do Pará, 1967), pp. 205-26.

1.3

Ascensão e Queda da SPVEA: 1946/64

Ao término da II Guerra Mundial, a produção da borracha asiática mais uma vez retornou aos mercados mundiais, e a Amazônia parecia destinada a voltar à estagnação econômica. Entretanto, reconhecendo as falhas de programas exteriores destinados unicamente a recuperar a economia da borracha, os representantes da região no Congresso passaram a defender uma política de desenvolvimento mais ampla, de longo prazo. A idéia foi bem recebida na Assembléia Constituinte e formalizada depois na Constituição de 1946, cujo Artigo 199 dispôs sobre o estabelecimento de um programa de desenvolvimento para a Amazônia, a ser financiado por uma parcela de 3% do total da receita de impostos federais durante um prazo de 20 anos consecutivos. Além disso, os governos estaduais e municipais da região contribuiriam para esse fim com parcela idêntica de suas receitas.

Parecendo assegurada por esse artigo uma fonte de recursos de longo prazo, foi constituída uma comissão encarregada de redigir a respectiva lei complementar. Todavia, os estudos, debates e adiamentos burocráticos impediram a implementação da lei por mais de seis anos.¹² A Lei n.º 1.806 (datada de 6 de janeiro de 1953), que regulamentou o Artigo 199, foi afinal aprovada pelo Congresso em 11 de fevereiro de 1953. Seu Artigo 1.º dispunha sobre a criação de um plano de desenvolvimento regional (Plano de Valorização Econômica da Amazônia), concebido em geral como um sistema de serviços e obras públicas destinado a desenvolver a produção agrícola, mineral e industrial e a elevar o bem-estar social e econômico da população regional.

Para a execução do plano, o Congresso criou um órgão coordenador central (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia — SPVEA) com sede em Belém. O órgão compreendia uma superintendência, incumbida de assuntos executivos, e uma comissão de planejamento, com 15 membros, com a missão de elaborar planos e supervisionar-

¹² Para um resumo desses debates, ver W. Bouhid, *Amazônia e Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: SPVEA, Serviço de Documentação, 1961), pp. 20-23.

lhes a execução. Dos 15 membros, seis deveriam ser especialistas em setores de interesse geral do plano (Saúde, Crédito e Comércio, Recursos Naturais, Agricultura, Desenvolvimento Cultural e Transporte, Comunicações e Energia) e nove seriam representantes de cada um dos Estados e Territórios da jurisdição da SPVEA.¹³

A questão da jurisdição geográfica foi muito discutida no período anterior à Lei n.º 1.806. O primeiro conceito adotado foi o da "Amazônia Clássica", compreendendo Amapá, Acre, Roraima (então Rio Branco), Rondônia (então Guaporé), Amazonas e Pará. Essa área foi depois ampliada a fim de adaptar-se melhor ao conceito econômico da Amazônia, em oposição ao outro, puramente geográfico. Quando afinal delimitada em lei, a área de jurisdição da SPVEA (chamada "Amazônia Legal") abrangia toda a "Amazônia Clássica", acrescida de partes de Mato Grosso (ao norte do Paralelo 16), Goiás (ao norte do Paralelo 13) e Maranhão (a oeste do Meridiano 44). Esse conceito legal de Amazônia era mais de um terço mais amplo que o da "Amazônia Clássica" e cobria quase 60% do território nacional.

1.3.1 O I Plano Quinquenal da SPVEA

O Artigo 13 da Lei n.º 1.806 estabelecia que o plano global de desenvolvimento regional seria executado através de planos quinquenais parciais. Contudo, em contraste com as delongas havidas na redação final da Lei n.º 1.806, o primeiro plano parcial deveria ser formulado pela comissão de planejamento no prazo de nove meses. Enquanto fosse preparado, a ação pública na Amazônia continuaria através de um "programa de emergência" transitório, financiado com uma verba de Cr\$ 330.000 do orçamento federal.¹⁴ No decurso de 1954, praticamente toda essa verba foi aplicada, apesar das

¹³ A estrutura peculiar da comissão de planejamento levaria mais tarde a críticas de que as diretrizes da SPVEA eram dirigidas mais por considerações políticas do que econômicas.

¹⁴ Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), *Programa de Emergência* (Belém, 1954).

grandes alterações feitas no orçamento original. Em essência, o "programa de emergência" não era realmente um plano, mas sim uma série de decisões políticas que *a posteriori* tomaram forma de plano.

Os problemas do I Plano Quinquenal começaram quase que desde o início. A origem de muitos desses problemas foi o caráter abrangente de suas metas, combinado com o conhecimento extremamente rudimentar da estrutura sócio-econômica e do potencial da região.¹⁵

O Artigo 7.º da Lei n.º 1.806 relacionou os 11 objetivos fundamentais do plano, entre os quais se contavam a promoção da Agricultura, Indústria e Mineração, bem como a formulação de programas para o controle de inundações, transportes, comunicações, energia, bem-estar social (isto é, nutrição, saúde, saneamento, educação, imigração e colonização), operações bancárias e de crédito e pesquisa em geral. Com base nesses objetivos, o plano foi elaborado no prazo recorde de cinco meses e submetido à Presidência dentro dos nove meses fixados em lei. Em consequência, o documento final teve pouca base científica e foi antes de tudo uma simples tentativa de identificar os principais problemas da região.¹⁶ Talvez por essas razões, o plano integral jamais foi aprovado pelo Congresso e os programas de desenvolvimento passaram a ser financiados por verbas anuais.

Na formulação original do I Plano Quinquenal, a mais alta prioridade foi dada ao desenvolvimento agrícola. Nesse setor, os objetivos da SPVEA eram tornar a região auto-suficiente em produtos alimentares e expandir a produção de matérias-primas para exportação e/ou consumo interno. Essas metas deveriam ser cumpridas por meio de pesquisa, colonização e diversos incentivos à produção. A segunda prioridade coube ao desenvolvimento dos transportes, comunicações e

¹⁵ Em fins da década de 40 e começos da de 50, deram-se alguns passos no sentido de coordenar a pesquisa científica sobre a Amazônia. De grande importância foram os planos de criação de um instituto internacional (Instituto Internacional da Hiléia Amazônica) em Manaus, sob os auspícios da UNESCO. Porém, temendo consequências geopolíticas negativas, tais planos acabaram sendo rejeitados pelo Congresso brasileiro. Ver A. C. F. Reis, *A Amazônia e a Cobiça Internacional* (4.ª ed.; Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1972), pp. 184-200.

¹⁶ Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), *I Plano Quinquenal* (Belém, 1955), 2 vols.

energia (especialmente o primeiro). Enfatizou-se o melhoramento do transporte fluvial, pela expansão e modernização da frota e das instalações portuárias. A terceira prioridade coube aos problemas de saúde, setor em que as principais metas eram a construção, expansão e melhoria de hospitais e clínicas, bem como a construção de sistemas de abastecimento de água e esgotos adequados nas capitais. Outras preocupações do plano (na ordem das rubricas orçamentárias iniciais) eram crédito e comércio, educação e recursos naturais.

Infelizmente para a SPVEA e a Amazônia, problemas posteriores de custeio frustraram a possibilidade de que objetivos tão grandiosos fossem um dia realizados. Antes de mais nada, a programação orçamentária anual tornava o planejamento a longo prazo uma tarefa difícil, senão impossível. Em segundo lugar, a SPVEA jamais exerceu suficiente controle sobre a alocação de seus próprios recursos. Isso decorreu em parte do fato de que 75-85% de suas verbas eram aplicados através de convênios com outros órgãos da região, e ainda porque cerca de 25% do orçamento total eram vinculados a fins específicos. O resultado líquido de tudo isso era uma fragmentação geográfica e funcional das despesas, o que impedia um esforço combinado em qualquer das principais áreas-problema. Finalmente, e o mais importante, grandes cortes orçamentários feitos pelo Congresso Nacional forçaram alterações em projetos em curso e o adiamento ou o cancelamento de projetos propostos.

A extensão desses cortes pode ser avaliada pela comparação entre as receitas orçadas e as realizadas pela SPVEA. Conforme mostra a Tabela I.1, apenas pouco mais de 60% das verbas asseguradas pela Constituição de 1946 foram realmente recebidas e aplicadas durante a vigência do I Plano Quinquenal.¹⁷ Além disso, as transferências de verbas do Tesouro Nacional para a SPVEA sofriam freqüentes atrasos e eram feitas a intervalos irregulares, prática que se tornava ainda mais prejudicial pela inflação de 20% que caracterizou o período. Na tentativa de adaptar-se a esse *deficit* de receita, a SPVEA foi obrigada a criar um sistema de prioridades de despesas,

¹⁷ Com exceção do Pará, os Estados e Municípios na jurisdição da SPVEA aparentemente desconheciam a lei constitucional referente a suas obrigações financeiras para com o plano.

TABELA I.1

SPVEA: DESPESAS^a ORÇADAS E REALIZADAS DO
I PLANO QUINQUENAL, POR SETOR — 1955/60

(Cr\$ 1.000 a Preços Correntes)

categorias de Despesas	Orçada (1)	Realizada (2)	Deficit (1) — (2)	% (2) ÷ (1)
Transportes e Comuni- cações ^b	4.890,2	2.840,0	2.050,2	58,1
Crédito	4.290,6	2.742,1	1.548,5	63,9
Saúde	2.961,5	1.979,5	982,0	66,8
Energia Elétrica	1.472,7	1.021,8	450,9	69,4
Agricultura	1.792,0	1.066,9	725,1	59,5
Educação	1.100,8	556,3	544,5	50,5
Recursos Naturais	661,9	398,2	263,7	60,2
Total	17.169,7	10.604,8	6.564,9	61,8

FONTE: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), *Política de Desenvolvimento da Amazônia: SPVEA, 1954-1960* (Rio de Janeiro, 1961), vol. I, p. 84.

^a Exclusive despesas administrativas e transferências.

^b Exclusive despesas com a rodovia Belém—Brasília, totalizando Cr\$ 3,8 bilhões (a partir de junho de 1960).

política essa que foi danosa especialmente aos programas de educação e agricultura, cujos orçamentos foram reduzidos em mais de 40%.¹⁸

Além de fazer esses desembolsos diretos a SPVEA ainda supervisionava um fundo destinado a fornecer crédito a empreendimentos agrícolas e industriais. Esse fundo (Fundo de Fomento à Produção) foi criado originalmente em 1950, para financiar o monopólio da borracha pelo Banco de Crédito da Amazônia (BCA), sucessor do hoje extinto Banco de Crédito da Borracha. Ao criar-se a SPVEA, porém, o fundo recebeu 10% do orçamento desse órgão para serem utilizados em conformidade com os objetivos do Plano Quinquenal.

¹⁸ Se forem levados em conta os custos da rodovia BR-14 (Belém—Brasília), as despesas reais com transporte e comunicações excedem as verbas inicialmente incluídas no orçamento.

Entre 1954 e 1960, mais de Cr\$ 1 bilhão foi alocado a esse fundo, do qual foram realmente investidos cerca de Cr\$ 750 milhões. Tendo em vista, porém, que não foi suficientemente definida a relação entre a SPVEA e o BCA, é discutível a contribuição desse fundo para o desenvolvimento global da Amazônia. As contas do BCA mostram que foi concedido expressivo volume de crédito ao desenvolvimento da agricultura racional e da indústria rural, embora a SPVEA suspeitasse de que a maior parte desses fundos tivesse afinal fluído para o setor extrativo da borracha. Além do mais, os recursos do fundo eram freqüentemente canalizados para as operações comerciais do banco, que eram mais lucrativas, e o resultado foi que projetos de natureza mais "social" muitas vezes ficavam sem recursos.¹⁹

1.4

"Operação Amazônia":

1965/67

Os defeitos que caracterizaram o planejamento público para a Amazônia na década de 50 continuaram nos primeiros anos da de 60, embora algumas inócuas tentativas houvessem sido feitas para reestruturar a SPVEA e reorientar suas metas e estratégias de planejamento.²⁰ Ao fim de 10 anos de operação, podia a SPVEA reivindicar alguns êxitos, como a supervisão da construção da rodovia BR-14 (Belém-Brasília), a modernização do SNAPP e o financiamento de algumas indústrias importantes. Contudo, o seu impacto geral sobre a região foi mínimo. Em 1964, a SPVEA foi descrita por seu novo superintendente como uma instituição fracassada e desorganizada, incapaz de cumprir suas obrigações como órgão de desenvolvimento sócio-econômico da região.²¹

¹⁹ Ver A. Mendes, "Amazônia: Primeira Grande Experiência Brasileira de Planejamento Regional", in *Revista do Conselho Nacional de Economia*, vol. XIV, n.º 1 (1965), p. 164.

²⁰ Ver Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), *op. cit.*, vol. II.

²¹ M. de B. Cavalcanti, *Da SPVEA à SUDAM: 1964-1967* (Belém: SUDAM, 1967), p. 46.

Com a subida ao poder de um novo governo em 1964, o planejamento do desenvolvimento da Amazônia começou a tomar novo rumo. Os primeiros indícios de qual seria essa nova estratégia foram revelados em discurso pronunciado em 1965 pelo Presidente Castello Branco.²² Os principais temas do discurso foram a promoção de maior eficiência no mecanismo de planejamento regional e um papel mais importante da iniciativa privada no desenvolvimento regional. Isso seria alcançado pela elaboração de um plano de desenvolvimento regional harmônico e unificado, num clima em que a orientação técnica teria preponderância sobre interesses partidários. Para efetivar essa estratégia, o Presidente determinou completa reorganização do BCA e maior emprego de fundos especiais e incentivos fiscais para atrair capital privado à Amazônia.²³ Dois dias após o discurso, um decreto presidencial criou uma comissão de cinco membros (Grupo de Estudos para a Reformulação da Política Econômica da Amazônia), encarregada de definir os objetivos da nova política e redigir a legislação necessária à sua posterior implementação. Os frutos dos estudos e recomendações da comissão foram uma série de leis aprovadas em fins de 1966 e começos de 1967, conhecidas em conjunto como "Operação Amazônia".²⁴

A pedra angular da "Operação Amazônia" foi a Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966, cujo Artigo 4.º relacionava 13 objetivos da ação governamental na Amazônia e estabelecia a orientação básica da nova política. Segundo esse

²² H. de Castello Branco, *Discursos - 1965* (Secretaria de Imprensa, s.d.), pp. 197-203.

²³ Um sistema de crédito tributário, anteriormente utilizado no Nordeste, foi estendido à Amazônia em 1963. Depois de revisada em 1965 pela Emenda Constitucional n.º 18, essa legislação permitia às pessoas jurídicas qualificadas a redução de até 50% em suas dívidas com o Imposto de Renda se as poupanças resultantes fossem investidas em projetos industriais situados dentro da "Amazônia Legal" e aprovados pela SPVEA. O crescente papel do setor privado no desenvolvimento econômico da Amazônia aparece claramente ao comparar-se o volume de fundos acrescentados através de incentivos fiscais aos recursos orçamentários da SPVEA. Enquanto em 1964 o total de fundos de incentivo fiscal era equivalente a menos de 20% do orçamento da SPVEA, apenas dois anos depois já montava a mais do dobro dos recursos do órgão. Ver M. de B. Cavalcanti, *op. cit.*, p. 86.

²⁴ Um compêndio conveniente dessa legislação acha-se em Banco da Amazônia S.A. (BASA), *Amazônia: Legislação Desenvolvimentista* (Belém: BASA - Departamento de Estudos Econômicos, 1969).

artigo, a futura política regional seria orientada para: estabelecer "pólos de desenvolvimento", e grupos de população estáveis e auto-suficientes (especialmente nas áreas de fronteira); estimular a imigração; proporcionar incentivos ao capital privado; desenvolver a infra-estrutura; e pesquisar o potencial de recursos naturais. Dentro desses objetivos específicos distinguem-se duas abordagens distintas, se bem que interligadas: uma econômica e outra geopolítica.

Na esfera econômica, a abordagem equivalia à transferência para a Amazônia do modelo de desenvolvimento previamente aplicado com algum sucesso no Nordeste.²⁵ Esse modelo envolvia fundamentalmente a promoção da industrialização via substituição de importações, financiada por capital privado externo e interno. Neste último caso, presumia-se que a maior parte do capital de investimento emanaria dos centros industriais dinâmicos do Centro-Sul. O papel do setor público seria o de atrair capital à região por meio de mecanismos monetários e fiscais apropriados, e também estabelecer a infra-estrutura necessária aos investimentos. Em contraste com os objetivos da SPVEA, que visavam à realização de planos regionais de transporte, comunicações, energia e controle de inundações, as novas diretrizes do desenvolvimento da infra-estrutura não eram específicas.

O aspecto geopolítico da "Operação Amazônia" estava implícito naqueles objetivos que pediam a efetiva ocupação da região através da imigração inter-regional e estrangeira e a formação de assentamentos permanentes e auto-suficientes nas áreas de fronteira. Esse imperativo de ocupação é facilmente compreensível se considerada a baixa densidade populacional da Amazônia e o fato de que ela faz parte de sete outras nações, além do Brasil. Esses dois fatores haviam sido menos importantes no passado, quando toda a região fora praticamente destituída de ocupação humana. Em meados da década de 60, porém, evidenciara-se que vários dos países limítrofes (em particular o Peru e a Venezuela) já iam bem adiantados

²⁵ Existem alguns excelentes estudos do planejamento do desenvolvimento para o Nordeste brasileiro. Ver, por exemplo, D. E. Goodman e R. Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, Cap. VII; S. H. Robock, *Brazil's Developing Northeast: A Study of Regional Planning and Foreign Aid* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1963); A. O. Hirschman, *Journeys Toward Progress* (Nova York: Twentieth Century Fund, 1963), pp. 18-86.

em programas destinados a ocupar e desenvolver suas respectivas Amazônias. Uma vez que em geral se acreditava (como se acredita ainda) que enormes quantidades de recursos naturais permaneciam inexploradas na região, o desejo de garantir a soberania brasileira parece perfeitamente racional.²⁶

A mesma legislação que enumerou esses objetivos políticos criou também a estrutura administrativa básica pela qual eles seriam realizados. Em vez de prosseguir com a pesada estrutura da SPVEA, em seu lugar foi criado novo órgão, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), moldado segundo as linhas do já bem sucedido órgão de planejamento do Nordeste (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE) e vinculado ao Ministério do Interior. Como seu agente financeiro, a Lei n.º 5.122, de 28 de setembro de 1966, criou o Banco da Amazônia S.A. (BASA) e extinguiu o BCA. Diversamente do BCA, o BASA funcionaria como autêntico banco de desenvolvimento regional e foi criado com estrutura administrativa análoga à do banco de desenvolvimento do Nordeste (Banco do Nordeste do Brasil - BNB).

A fim de implementar uma política para estimular a iniciativa privada na região, a "Operação Amazônia" resultou também em legislação que ampliou o alcance dos incentivos fiscais. Pela Lei n.º 5.174, de 27 de outubro de 1966, as empresas privadas consideradas de interesse para o desenvolvimento da Amazônia poderiam qualificar-se para a isenção de até 100% do Imposto de Renda devido até 1982. As empresas que se qualificassem ficariam isentas também de imposto sobre a exportação de produtos regionais, bem como dos de importação de maquinaria e equipamento. Finalmente, teriam direito a créditos no Imposto de Renda até: a) 75% do valor dos títulos do BASA (Obrigações da Amazônia) que adquirissem; e b) 50% do seu débito total de impostos quando as poupanças resultantes fossem investidas em atividades agrícolas, pecuárias, industriais e de serviços básicos aprovadas pela SUDAM. Esta última disposição ampliou em muito o alcance do mecanismo, já que, anteriormente, os fundos de incentivo fiscal só podiam ser investidos em empreendimentos industriais.

²⁶ Um estudo bem fundamentado em pesquisas sobre esse tópico em geral é L. A. Tams, "Geopolitics of the Amazon", in C. Wagley (ed.), *Man in the Amazon* (Gainesville: University Presses of Florida, 1974), pp. 45-87.

Como benefício adicional ao setor privado, a SUDAM deveria supervisionar um novo fundo de crédito (Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia – FIDAM), que seria constituído por não menos de 1% das receitas tributárias federais (depois revogado), renda de títulos do BASA, fundos de incentivo fiscal não investidos em projetos específicos, recursos do Fundo de Fomento à Produção e as receitas líquidas resultantes de suas próprias operações. Os fundos acumulados deveriam ser investidos pelo BASA em empresas privadas e em pesquisa julgada essencial ao desenvolvimento da Amazônia.

O ponto culminante da “Operação Amazônia” foi a legislação aprovada em começos de 1967, que proporcionou incentivos tributários especiais às empresas privadas que se estabelecessem nos Estados e Territórios da Amazônia Ocidental (Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima). Essa legislação representou em parte um esforço para implementar os objetivos de criação de “pólos de desenvolvimento” e de ocupação das zonas fronteiriças esparsamente povoadas. Contudo, talvez mais importante tenha sido a tentativa de contrabalançar as políticas da SPVEA, que eram tidas como favoráveis à Amazônia Oriental. Alegava-se (os proponentes da Amazônia Ocidental) que a sub-região oriental (significando a cidade de Belém e arredores), em face de sua infra-estrutura superior e do mercado maior, atraía uma parcela desproporcional dos fundos de investimento criados pelos incentivos fiscais da SPVEA.²⁷ Em consequência, dizia-se ainda que a sub-região ocidental (referindo-se à cidade de Manaus e arredores) estava ficando em desvantagem com relação a Belém e sofrendo de elevado nível de desemprego e de êxodo de capitais e recursos humanos.²⁸

O mais importante dessa legislação compensatória foi o Decreto-Lei n.º 288 (Zona Franca de Manaus – ZFM), cuja

²⁷ Durante o período 1964/66, menos de 5% do investimento total aprovado para incentivos fiscais da SPVEA localizavam-se na Amazônia Ocidental.

²⁸ Exemplo típico da argumentação “pró-Amazônia Ocidental” pode ser encontrado em Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), *SUFRAMA: Repercussões Sócio-Econômicas de sua Atuação* (Manaus, s.d.), pp. 13-15.

intenção básica foi criar, por meios fiscais, um centro comercial, industrial e agrícola em Manaus que servisse de "pólo de desenvolvimento" para a Amazônia Ocidental. Mais especificamente, as empresas que se localizassem dentro dos limites da ZFM ficariam isentas dos direitos de importação e exportação e também do Imposto sobre a Venda de Produtos Industrializados (IPI). Todas as mercadorias exportadas da ZFM para mercados internos ficariam totalmente isentas do IPI, enquanto as mercadorias com algum componente importado do estrangeiro ficariam sujeitas a direitos de importação a taxa reduzida, proporcional ao valor adicionado na ZFM. A supervisão geral da ZFM seria exercida pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), órgão vinculado ao Ministério do Interior, embora não diretamente à SUDAM.

1.5 A Experiência da SUDAM: 1967/70

Em começos de 1967, as principais características da "Operação Amazônia" já estavam convertidas em lei. Assim, a primeira prioridade do novo órgão de desenvolvimento regional era formular um plano de desenvolvimento coerente para orientar a implementação dessas leis. Em seus primeiros anos, a SUDAM elaborou dois planos: o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento e o I Plano Diretor.²⁰ Destinavam-se ambos a incorporar o espírito da "Operação Amazônia", evitando contudo os erros em que incorrera a SPVEA. Na realidade, porém, nenhum deles chegou jamais a ter caráter operacional, fundamentalmente pela mesma razão que tornara tão ineficaz a ação da SPVEA, ou seja, a grande discrepância entre os objetivos dos planos e os meios — financeiros e técnicos — disponíveis para implementá-los.

²⁰ Um Plano Diretor é, na realidade, um plano dentro de um plano. Destina-se a proporcionar um rumo provisório a um plano mais amplo, de prazo mais longo.

1.5.1 O I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM

O I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM foi aprovado em 1967 pelo Decreto n.º 60.296, de 3 de março.³⁰ Embora o plano tivesse oito objetivos específicos, todos conformavam-se em geral ao modelo econômico de substituição de importações pela região e aos imperativos geopolíticos de ocupação humana. Tais metas deveriam ser alcançadas pela programação do investimento público e privado na região, por setor econômico. Na tentativa de libertar a Amazônia da dependência histórica da agricultura extrativa e comércio, foi dada a mais alta prioridade, dentre os setores diretamente produtivos, à Agricultura, à Pecuária e à Indústria (ver Tabela I.2). Enquanto se previa o crescimento da economia regional à taxa média anual de 9,4% durante o período 1967/71, os "setores prioritários" de Agricultura e Indústria foram programados a taxas anuais de 11,5 e 11,9%, respectivamente. A agricultura extrativa e o comércio, por sua vez, deveriam crescer a taxas respectivas de 1,7 e 5,4%.

A Tabela I.2 confirma a alta prioridade dada às despesas com a infra-estrutura econômica básica no Plano Quinquenal. Essa ênfase especial indicaria que os planejadores visualizavam as necessidades imediatas da Amazônia como sendo essencialmente de caráter de engenharia. No subsetor de Transportes, mais de 80% dos investimentos projetados foram alocados à construção ou pavimentação de estradas. O objetivo dessa estratégia era ligar "pólos de desenvolvimento" escolhidos (Cuiabá—Porto Velho, Manaus—Boa Vista, etc.) e, com isso, fomentar o crescimento de "faixas de desenvolvimento" nas áreas intermediárias. Pela concentração dos esforços em poucas sub-regiões geográficas, esperava-se fosse evitada a fragmentação de recursos sofrida pela SPVEA. Ao mesmo tempo, tal política fortaleceria ainda os objetivos geopolíticos de povoar a região e integrá-la fisicamente no resto do Brasil.

A grande debilidade do Plano Quinquenal era que a sua implementação bem sucedida dependia quase totalmente da

³⁰ Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *1 Plano Quinquenal de Desenvolvimento: 1967-1971* (Belém, 1967).

cooperação financeira e administrativa de entidades fora do controle direto da SUDAM. Na esfera financeira, a influência da SUDAM era enfraquecida pelo fato de que apenas 12% dos recursos totais do plano estavam vinculados ao seu próprio orçamento, dispersando-se os demais 88% entre vários órgãos governamentais e o setor privado. A julgar pelo caráter do I Plano Diretor (ver adiante), o nível real de fundos públicos alocados ao Plano Quinquenal ficava bem abaixo das expectativas. Além disso, embora a nova legislação de incentivos

TABELA I.2

SUDAM: DISTRIBUIÇÃO SETORIAL PROJETADA DAS
DESPESAS DE INVESTIMENTO EM PLANOS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL - 1967/79^a

Setores e Subsetores	I Plano Quinquenal (1967/71)	I Plano Diretor (1968/70)	Plano de Desenvolvimento da Amazônia ^b (1972/74)	II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975/79)
Extrativismo	0,1	0,1	0,0	0,5
Lavouras e Pecuária	16,4	24,3	1,9	11,7
Mineração	—	—	—	15,4
Indústria	12,6	13,4	0,0	13,0
Abastecimento	1,4	—	10,1	0,0
Serviços	4,9	6,1	—	0,0
Desp. Gov. e Com.	1,3	—	0,1	1,3
Transportes	40,5	25,8	50,8	19,1
Energia	4,5	12,8	11,8	15,8
Comunicações	1,9	1,0	1,7	2,7
Recursos Naturais	2,9	1,1	4,2	2,8
Habitação	3,6	6,3	—	2,1
Saúde e Saneamento	5,8	5,6	2,8	3,4
Educação	2,7	1,0	5,1	2,0
Colonização	1,4	0,3	17,5	1,8
Diversos	—	2,5	3,1	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES: I PQ-SUDAM, Tabela IV-5; I PD, vol. 1, pp. 54 e 56; PDAm, pp. 108-115; II PDAm, pp. 289-301.

^a Preços constantes.

^b Exclusive fundos de incentivo fiscal.

fiscais atraísse expressivo volume de poupança privada para a região, as deficiências técnicas da SUDAM impediam o rigoroso controle de sua alocação setorial e espacial. Finalmente, a eficácia do plano foi diminuída pela interrupção generalizada de comunicação entre seus planejadores (consultores extra-regionais) e as entidades incumbidas de implementá-lo (SUDAM, ministérios federais, governos estaduais e municipais, etc.).

1.5.2

O I Plano Diretor

Na tentativa de corrigir as deficiências do Plano Quinquenal, o I Plano Diretor foi elaborado em 1968 por uma equipe de seis técnicos regionais.³¹ Vigoraria no período 1968/70 e o texto foi apresentado em três volumes, compreendendo o projeto da nova legislação, um levantamento da economia regional e a explicação das metas e programas básicos do plano.

De modo geral, o Plano Diretor teve muito menos orientação técnica que seu predecessor imediato, e constituiu muito mais uma "declaração de posição" sobre a estratégia do desenvolvimento regional do que um autêntico plano. Seu principal argumento era que o nível das despesas de investimento federal na Amazônia estava-se tornando inteiramente incompatível com as necessidades regionais. O investimento privado na região, induzido pelos incentivos fiscais, não podia substituir esse investimento autônomo e, de fato, poderia ser restringido no futuro pela falta de formação de uma infra-estrutura básica. A solução proposta para esse dilema foi, talvez, o aspecto mais singular do plano.

Antes de mais nada, sugeriu-se que o Governo Federal transferisse para a SUDAM todos os impostos arrecadados na região pelo prazo de três anos consecutivos. Esse fundo especial, embora representasse apenas cerca de 1% do total das receitas federais, duplicaria o orçamento do órgão de desen-

³¹ Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *I Plano Diretor: Triênio 1968/1970* (Belém, 1968), 3 vols.

volvimento regional.³² Em segundo lugar, propunha o Plano Diretor um fundo especial de eletrificação regional, baseado numa sobretaxa de Cr\$ 0,001 por quilowatt-hora sobre o consumo nacional de eletricidade. Calculou-se que essa taxa acrescentaria apenas 1% às contas de eletricidade, mas duplicaria os recursos totais disponíveis para programas de eletrificação na Amazônia. No caso, a mensagem evidente era que a taxa de desenvolvimento da Amazônia poderia ser expressivamente acelerada sem indevida sobrecarga para o resto do Brasil.

Além do apelo por maiores recursos federais, o Plano Diretor sugeria algumas modificações nas metas e estratégias do desenvolvimento regional. Tais proposições baseavam-se na premissa de que certas políticas do passado vinham produzindo resultados contrários aos interesses da Amazônia. Nesse particular, um tema importante era o conceito de auto-suficiência regional. Alegava-se que as estratégias anteriores, concentradas em promover a agricultura extrativa (especialmente da borracha), haviam tornado a região altamente vulnerável às oscilações de preço dos produtos primários no mercado internacional. Por outro lado, os programas de construção rodoviária haviam aumentado a dependência da Amazônia em relação aos interesses industriais e comerciais do Centro-Sul. De acordo com o Plano Diretor, a auto-suficiência regional seria o meio mais promissor para resolver tais problemas.

Outro tópico dizia respeito aos aspectos espaciais do desenvolvimento regional. Cinco anos de experiência com incentivos fiscais haviam demonstrado claramente que os investimentos privados na indústria e agricultura continuavam a indicar acentuada preferência pela localização na Amazônia Oriental. Essa tendência, afirmava-se, vinha acentuando as disparidades intra-regionais existentes e, portanto, estorvando os esforços para alcançar o desenvolvimento equilibrado da região. Se bem que o investimento privado nos setores industrial e agrícola fosse de grande importância no orçamento proposto para o Plano Diretor (ver Tabela I.2), sugeria-se que o processo de seleção de projetos fosse modificado, a fim de

³² *Ibid.*, vol. 3, p. 54, e vol. 1, pp. 54-56. De acordo com o Plano Diretor, o orçamento de 1967 da SUDAM foi de apenas um quarto do orçamento de 1954 da SPVEA, em termos reais *per capita*. Se esse novo fundo fosse sancionado, a SUDAM passaria a controlar quase 40% do fundo de investimento total destinado ao plano e fortaleceria sensivelmente sua posição no mecanismo administrativo.

dar especial atenção aos empresários desejosos de localizar-se na Amazônia Ocidental e/ou em áreas urbanas fora das capitais dos Estados.

Em resumo, o Plano Diretor era fundamentalmente um apelo à ação federal imediata na Amazônia através de um expressivo aumento dos gastos em investimento público e de correção das distorções decorrentes das anteriores políticas regionais. Entretanto, talvez por seu caráter de novidade e de crítica, o plano jamais foi oficialmente sancionado. Em resultado, os esforços de desenvolvimento na Amazônia entre 1967 e 1970 ficaram em grande parte a cargo do setor privado, e o aumento do investimento federal direto pleiteado no Plano Diretor só se materializou em começos da década de 70.

1.6 SUDAM, SUFRAMA e as Políticas de Integração Nacional: 1970/75

Os primeiros anos da década de 70 caracterizaram-se por acentuada intensificação da atividade federal na Amazônia. Embora o desenvolvimento econômico ainda continuasse como importante objetivo de política, os objetivos de ocupação e integração física assumiram importância primordial. A esse respeito, parecia reconhecer-se tardiamente que a Amazônia não era uma típica região deprimida, como o Nordeste, mas sim uma "fronteira de recursos", e que as estratégias adequadas a uma região não se aplicavam necessariamente à outra.³³ Realmente, as políticas regionais de então basearam-se mais nas complementaridades sócio-econômicas das duas regiões do que em suas similaridades.

Tendo em vista que um aspecto fundamental das novas estratégias era o seu caráter de longo prazo, quaisquer conclusões firmes quanto à sua eficácia serão provavelmente pre-

³³ Este ponto é vigorosamente destacado em J. P. de A. Magalhães e N. Kuperman, "Estratégias Alternativas para o Desenvolvimento da Amazônia" (Rio de Janeiro: Assesores Técnicos Ltda., 1976), mimeo.

maturas. Por conseguinte, esta discussão preocupa-se acima de tudo com o processo decisório e os resultados provisórios dos principais programas.

1.6.1 O Programa de Integração Nacional

A mais importante legislação dessa época foi sem dúvida o Decreto-Lei n.º 1.106, de 16 de junho de 1970, que estabeleceu o Programa de Integração Nacional (PIN). De acordo com essa lei, o Governo Federal reservaria Cr\$ 2 bilhões, no período 1971/74, para financiar uma rodovia leste-oeste ligando a Amazônia ao Nordeste (a Transamazônica, ou BR-230), uma rodovia norte-sul ligando-a ao Centro-Sul (a Santarém-Cuiabá, ou BR-165) e um plano de irrigação para o Nordeste.³⁴ Foram cogitadas várias fontes potenciais de receita para financiar o PIN, embora a mais importante devesse ser uma parcela, de 30%, dos fundos de incentivo fiscal.

É difícil identificar o mais importante motivo isolado para a criação do PIN. Considera-se em geral que a decisão do Presidente Médici foi precipitada por sua visita ao Nordeste, em começos de junho de 1970, a fim de observar os efeitos de uma severa seca.³⁵ A construção de uma rodovia leste-oeste, argumentava-se, daria solução a curto prazo a esse problema, por proporcionar imediatas oportunidades de emprego aos trabalhadores desempregados. Além disso, a médio e longo prazos, os assentamentos planejados e espontâneos ao longo

³⁴ Pelo Decreto-Lei n.º 1.243, de 30 de outubro de 1972, o orçamento do PIN foi aumentado para Cr\$ 2,8 bilhões e sua vigência dilatada até 1978. Essa legislação determinava ainda a construção de uma rodovia leste-oeste (Perimetral Norte) ao longo da margem norte do rio Amazonas.

³⁵ Parece que desde 1967 cogitava-se da construção de uma rodovia leste-oeste ligando o Nordeste e a Amazônia. Entretanto, ela não é mencionada no Plano de Desenvolvimento Nacional para 1968/70 (Programa Estratégico de Desenvolvimento), no Plano Diretor e no I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM. Para um exame mais detalhado dos antecedentes e justificativas oficiais do programa rodoviário do PIN, ver D. C. Rebelo, *Transamazônica: Integração em Marcha* (Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, 1973), pp. 71-83; e E. Rezende, "Estradas na Amazônia", in *Problemática da Amazônia* (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1971), pp. 383-405.

da Transamazônica tenderiam tanto a aliviar as pressões populacionais e tensões sociais no Nordeste quanto, ao mesmo tempo, a promover a ocupação da Amazônia.

! Outro motivo para a criação do PIN envolvia considerações de segurança nacional e a ameaça de dominação estrangeira na região. Embora "a cobiça internacional" tenha sido sempre tema dominante na literatura sobre a Amazônia, mereceu um descomedido volume de atenção nos anos imediatamente anteriores ao PIN.³⁶ Em primeiro lugar, deflagrara-se um debate nacional em torno da sugestão de que o desenvolvimento regional poderia ser conseguido mais facilmente pelo represamento do rio Amazonas, a fim de formar uma série de "grandes lagos". Essa idéia, inicialmente formulada por um engenheiro brasileiro (E. P. Lopes), foi mais tarde defendida por um grupo de americanos (liderado por Herman Kahn e Robert Panero, do Instituto Hudson). Supunha-se que os grandes benefícios desse plano seriam a geração de energia elétrica barata, a melhoria dos transportes e diversas vantagens de produção. Entretanto, grupos nacionalistas encaravam-no como "entreguismo" que levaria à "internacionalização" da Amazônia.³⁷ Esse receio de uma inaceitável influência externa foi ainda mais reforçado pela revelação de que vastos trechos de terra da região haviam sido recentemente vendidos a interesses estrangeiros.³⁸

Por esses e outros motivos (inclusive a possibilidade de descoberta de novos depósitos minerais ao longo da estrada), a construção da Transamazônica começou açodadamente a 1.º de setembro de 1970 — menos de três meses após a visita do Presidente Médici ao Nordeste. Na ocasião, o custo total do programa de construção da rodovia foi estimado em cerca de Cr\$ 400 milhões, ou cerca de 20% dos recursos do PIN, cabendo os outros 80% à colonização agrícola e irrigação.³⁹

³⁶ O mais prolífico autor sobre o tópico é Arthur Cezar Ferreira Reis, ex-governador do Amazonas e primeiro superintendente da SPVEA. Seu livro mais conhecido é *A Amazônia e a Cobiça Internacional*, op. cit.

³⁷ A referência comum sobre a controvérsia dos "grandes lagos" é a *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. XI, n.º 41/42 (1968), pp. 1-214.

³⁸ *Ibid.*, pp. 115-38 (relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito — Brasil); e O. D. Pereira, *A Transamazônica: Prós e Contras* (2.ª ed.; Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971), pp. 58-73.

³⁹ *Ibid.*, p. 273. O custo real do programa de construção rodoviária nunca foi oficialmente divulgado. As estimativas até 1975, porém, andam em torno de Cr\$ 1,5 bilhão (a preços de 1971).

Ainda que a decisão de criar o PIN tenha sido em geral bem aceita, não deixou de ter seus críticos. Talvez a mais eloqüente dentre a crítica inicial tenha sido a dos interesses políticos nordestinos, que encararam o PIN como uma forma de transferir recursos fiscais de sua região para a Amazônia. Alegaram que tal política limitaria severamente a ação da SUDENE e, por conseguinte, retardaria o processo de industrialização regional. Outro grupo de críticos punha em dúvida o fundamento econômico básico do PIN. Seu argumento alicerçava-se no fato de que a construção da rodovia fora iniciada sem qualquer análise detalhada de custo-benefício ou de estudo de viabilidade econômica. Também foi posta em dúvida a lógica de ligar fisicamente Nordeste e Amazônia quando havia áreas adequadas à colonização agrícola mais acessíveis nos Estados de Maranhão e Pará.⁴⁰

1.6.2 O Programa de Redistribuição de Terras

Complementando o PIN, lançou-se o Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA), criado pelo Decreto-Lei n.º 1.178, de 1.º de junho de 1971. Os objetivos oficiais do programa eram facilitar a aquisição da terra, melhorar as condições do trabalho rural e promover a agroindústria na Amazônia e Nordeste. Inicialmente foram concedidos Cr\$ 4 bilhões para o período 1972/74 a um fundo que seria constituído por alocações do orçamento federal, transferências do PIN, e ainda por uma parcela de 20% dos fundos de incentivo fiscal.⁴¹ Seria utilizado para compra ou desapropriação de grandes propriedades rurais (para posterior revenda a fazendeiros que exploravam glebas pequenas e médias), abertura de linhas de crédito rural, financiamento da agroindústria e sua infra-estrutura básica, subsídios ao uso de mo-

⁴⁰ Ver R. de O. Campos, "La Rage de Vouloir Conclure", in F. Morais *et alii*, *Transamazônica* (São Paulo: Brasiliense, 1970), pp. 103-31.

⁴¹ Estes 20% foram suplementares à cota de 30% já alocada para o PIN.

deros insumos agrícolas, estabelecimento de preços mínimos das exportações agrícolas e supervisão do uso de terras de domínio público.

O lançamento do PROTERRA, como o do PIN, foi uma tentativa de reorientar a estratégia anterior de desenvolvimento regional, baseada na industrialização via substituição de importações. Ao anunciar formalmente o PROTERRA, o Presidente Médici criticou diretamente o sistema de incentivos fiscais e sua excessiva concentração no setor industrial.⁴² Afir-
mou que as vantagens desse sistema haviam-se confinado quase inteiramente a áreas urbanas, ignorando, assim, mais da metade da população da Amazônia e Nordeste. O PROTERRA corrigiria o problema ao atacar as principais fontes da pobreza rural nessas regiões: a desigual distribuição da propriedade da terra e sua ineficiente utilização.

Como seria de esperar, o PROTERRA foi também criticado por interesses nordestinos, temerosos das conseqüências de nova redução dos fundos de incentivo fiscal à disposição da SUDENE. A resposta oficial a essa crítica foi que o total dos fundos de incentivo fiscal destinado ao Nordeste não seria reduzido como resultado do PROTERRA, mas apenas redirigido mais para o setor agrícola.⁴³ Uma vez, porém, que esse programa seria administrado pelo Ministério da Agricultura — através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) — o papel da SUDENE e da SUDAM na execução da política regional foi realmente reduzido.

1.6.3

O I Plano Nacional de Desenvolvimento e o Plano de Desenvolvimento da Amazônia

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) concedeu grande ênfase aos objetivos implícitos no PIN e PROTERRA. De acordo com o I PND, as metas nacionais com respeito à Amazônia eram: integração (física, econômica

⁴² O texto integral dessa declaração está reproduzido em *O Globo* (7 de julho de 1971).

⁴³ Ver *Jornal do Brasil* (30 de julho de 1971).

e cultural), ocupação humana e desenvolvimento econômico.⁴⁴ Com referência aos dois primeiros objetivos, o I PND continuava a destacar as supostas complementaridades sócio-econômicas entre Amazônia e Nordeste. A estratégia inicial a utilizar para atingir essas metas seria a colonização das rodovias Transamazônica e Santarém—Cuiabá por migrantes nordestinos. Tal aspecto da estratégia seria executado pelo setor público, através dos orçamentos do PIN e PROTERRA. Em contrapartida, o objetivo do desenvolvimento econômico continuava delegado ao investimento privado, atraído pelos incentivos fiscais da SUDAM e SUFRAMA.

O Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDAm), da SUDAM, pormenorizava as linhas mestras gerais do I PND e abandonava os modelos sofisticados que caracterizaram o Plano Quinquenal de Desenvolvimento, concentrando-se, em contraposição, no estudo da economia regional e na programação das iniciativas federais para o período 1972/74.⁴⁵ Tendo em vista, porém, que as grandes decisões de política referentes à Amazônia (isto é, PIN e PROTERRA) já haviam sido tomadas a nível nacional, restou à SUDAM pouca margem para inovação.

Em termos de objetivos, o PDAm reiterava a tese do I PND ao vincular o desenvolvimento do Nordeste à ocupação da Amazônia. Salientava também as vantagens de integrar as economias do Norte e Centro-Sul. A indústria do Centro-Sul, argumentava, tenderia a estagnar no futuro se não tivesse acesso direto fácil às regiões produtoras de matérias-primas. Além disso, a integração levaria ainda a uma expansão do mercado interno para as mercadorias produzidas no Sul. Neste, tal como em outros documentos oficiais, supunha-se implicitamente que a integração teria apenas repercussões econômicas e sociais positivas sobre a Amazônia.

A preocupação do PDAm com os objetivos de integração e ocupação revela-se ainda em seu orçamento de investimento, em que os dispêndios com transporte e colonização abrangiam quase 70% do total (ver Tabela I.2). Com respeito à colo-

⁴⁴ República Federativa do Brasil, *I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) — 1972/74* (Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Serviço Gráfico, 1971), p. 29.

⁴⁵ Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *Plano de Desenvolvimento da Amazônia: 1972-1974* (Belém, 1971), pp. 11-12.

nização, o PDAm estabelecia a ambiciosa meta de assentar 70.000 famílias (aproximadamente meio milhão de pessoas) durante o período 1972/74, sendo 60.000 famílias ao longo da Transamazônica e Santarém—Cuiabá e o restante em outras áreas da Amazônia.⁴⁶

Com relação à estratégia de desenvolvimento econômico, estava implícito que a agricultura racional e a pecuária receberiam as mais altas prioridades. Em contraste com planos anteriores, o PDAm mostrava certo pessimismo quanto à industrialização regional substitutiva de importações. Depois de chamar a atenção para os graves obstáculos à industrialização (por exemplo, a escassez de capacidade empresarial e os limitados mercados locais), recomendava o plano que o futuro desenvolvimento nesse setor fosse orientado para o processamento de produtos primários regionais demandados nos mercados internacionais.

Outro aspecto da estratégia do desenvolvimento, destacado no PDAm, foi a necessidade do levantamento dos recursos naturais. Se bem que esse objetivo tenha merecido grande atenção desde a época da SPVEA, o PDAm abordou-o de maneira muito sofisticada. O plano dispunha sobre o mapeamento aéreo de 1,5 milhão de quilômetros quadrados da Amazônia no período 1972/74, cobrindo de início a área ao sul do rio Amazonas. O mapeamento seria estendido mais tarde a toda a região. Esse empreendimento seria financiado através do PIN e executado pelo "Projeto RADAM" (Radar da Amazônia), do Ministério das Minas e Energia. Através de aerofotografia e estudos de campo complementares, o RADAM ficou incumbido de elaborar o primeiro inventário sistemático de minerais, solos e vegetação jamais tentado de toda a Amazônia brasileira.

1.6.4

Resultados Provisórios

Embora fundamentalmente de longo prazo, os programas iniciados no começo da década de 70 já produziram um profundo impacto sócio-econômico sobre a Amazônia, aliviando alguns velhos problemas mas exacerbando outros. Além disso,

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 24-26.

foram criados outros inteiramente novos. Todavia, em contraste com a euforia que acompanhou o início da era de "integração nacional", até agora houve poucas avaliações de suas conseqüências imediatas. A discussão que se segue, portanto, é uma comparação de relatórios oficiais disponíveis, suplementada por impressões publicadas de jornalistas, cientistas, homens de negócios, funcionários públicos e outros.

Para clareza da exposição, os objetivos de integração e ocupação (exemplificados pelos programas de construção rodoviária e colonização agrícola do PIN e PROTERRA) foram fundidos e examinados separadamente dos objetivos de desenvolvimento econômico (exemplificados pelos incentivos fiscais da SUDAM e SUFRAMA). Isso foi feito a fim de se diferenciar os dois enfoques dos desafios colocados pela Amazônia. Contudo, foram também registradas as interdependências dessas abordagens (tanto as complementaridades como os conflitos).

Integração-Ocupação. Conforme já mencionado, os objetivos de integração e ocupação receberam a mais alta prioridade nos anos iniciais da década de 70. O primeiro resultado concreto nesse sentido foi a conclusão dos 1.200 quilômetros iniciais (Estreito-Itaituba) da Transamazônica em fins de 1972.⁴⁷ Esse trecho, que cortou tanto a Belém-Brasília como a Santarém-Cuiabá, seria o local do primeiro experimento do INCRA em colonização agrícola baseada na esperada migração interna do "excedente" de população nordestina. Para executar essa estratégia, criou o INCRA uma rede de comunidades planejadas ("agrovilas", "agrópoles" e "rurópoles", em ordem ascendente de população prevista) a intervalos predeterminados ao longo do eixo da estrada.⁴⁸ Cada comunidade seria equipada com os serviços urbanos básicos (eletricidade, água, instalações médicas e dentárias, escolas) e ao pretendente a colono seria reservado um lote de 100 hectares. O INCRA selecionaria e transportaria os colonos das suas regiões de origem e garantiria sua subsistência por um prazo de seis a

⁴⁷ Outro trecho de 1.000 quilômetros (Itaituba-Humaitá) foi inaugurado em princípios de 1974. A rodovia Santarém-Cuiabá foi completada em fins de 1976 e a construção da Perimetral Norte está no momento (1977) interrompida devido a problemas técnicos e financeiros.

⁴⁸ Ver J. G. da Cunha Camargo, *Urbanismo Rural* (Brasília: Ministério da Agricultura - INCRA, 1973).

oito meses. Além disso, os colonos teriam a seu dispor atrativas condições de crédito para compra de lotes, construção de casas residenciais, aquisição de implementos e outras necessidades básicas.

Com o início da estratégia conjunta de integração-ocupação, pareceu que a política pública finalmente começara a superar um dos desafios fundamentais ao planejamento do desenvolvimento da Amazônia. Terras antes inacessíveis estavam agora à disposição para exploração econômica, e seu povoamento estava sendo facilitado de maneira enérgica e inovadora. Por uma série de razões, porém, os resultados iniciais dessa estratégia ficaram muito aquém da expectativa. Embora as fontes de dados disponíveis não sejam inteiramente coerentes, parece que apenas pouco mais de 6.000 famílias (aproximadamente 42.000 pessoas) foram de fato assentadas ao longo da Transamazônica até o fim de 1974.⁴⁹ Esse total representou menos de 10% do número de colonos projetado no PDAm e menos de 2% do "excesso" de população rural do Nordeste estimado para 1970.⁵⁰

As explicações desse inexpressivo resultado são ao mesmo tempo variadas e complexas. O âmago do problema, porém, parece estar na ingênua premissa de que os migrantes nordestinos poderiam ser prontamente transformados em prósperos fazendeiros numa região ecologicamente muito diferente da de sua origem.⁵¹ Agravando esse equívoco fundamental houve o fato de que a rede de comunidades foi projetada com pouca consideração seja pelo terreno seja pela sua serventia para a agricultura. Tendo em vista, porém, que as primeiras "agrovilas" foram estabelecidas numa área de solos relativamente férteis, os ótimos resultados das colheitas no primeiro ano

⁴⁹ G. Müller *et alii*, "Amazônia: Desenvolvimento Sócio-Econômico e Políticas de População", n.º 2 (São Paulo: Centro Brasileiro de Análise de Planejamento, 1975), p. 93, mimeo.

⁵⁰ V. P. Tavares, C. M. Considera e M. T. L. L. de Castro e Silva, *Colonização Dirigida no Brasil: Suas Possibilidades na Região Amazônica*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 8, p. 121.

⁵¹ As dificuldades ora encontradas na Amazônia não deixam de ter precedentes históricos, já que as tentativas de assentar nordestinos na Zona Bragantina do Pará, em fins do século XIX e começos deste século, constituíram desastres financeiros e ecológicos. Ver E. F. Egler, "A Zona Bragantina no Estado do Pará", in *Revista Brasileira de Geografia*, vol. XXIII, n.º 3 (1961), pp. 75-103.

obscureceram a realidade de que a maioria dos solos ao longo da Transamazônica são inadequados para a agricultura tradicional.⁵² Na verdade, os especialistas em agricultura tropical concordam quase inteiramente em que o cultivo de safras anuais como mandioca, arroz, milho e feijão no ambiente amazônico tanto é prejudicial ecologicamente como, em última análise, improdutivo.⁵³

Fatores outros, além dos solos pobres, foram também responsabilizados pelos fracassos iniciais da colonização agrícola planejada. Entre os citados com mais frequência na literatura estão a falta de assistência técnica suficiente aos colonos, dificuldades no armazenamento e distribuição da produção e o excessivo paternalismo dos órgãos supervisores. Como resultado, há insistentes rumores de que colonos abandonam seus lotes, seja para regressar às origens seja para procurar emprego em outras atividades (por exemplo, mineração e agricultura extrativa, trabalho assalariado em companhias agropecuárias, etc.).⁵⁴

O número relativamente pequeno de colonos até agora fixados, contudo, não significa que a migração total para a Amazônia tenha sido também insignificante. Virtualmente inexistem estimativas exatas da migração inter-regional desde o Censo de 1970, embora seja provável que o fluxo espontâneo de migrantes para a Amazônia a partir de então tenha excedido em muito o registrado nos projetos de colonização oficiais. Por conseguinte, em parte como resultado dos problemas enumerados, a efetiva absorção desse contingente espontâneo é hoje uma urgente preocupação dos órgãos públicos.

Pelo menos a curto prazo, a existência de migração interna espontânea deu origem a graves tensões sociais decor-

⁵² Ver I. C. Falesi, "Amazônia: A Terra é Pobre", in *Opinião* (18 de março de 1974).

⁵³ Durante o último decênio foi publicada copiosa literatura sobre os aspectos ecológicos do desenvolvimento na Amazônia. Uma das mais bem pesquisadas e informativas (apesar do título) é a de R. J. A. Goodland e H. S. Irwin, *Amazon Jungle: Green Hell to Red Desert?* (Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, 1975).

⁵⁴ Ver, por exemplo, L. Pimentel, "A Transamazônica e o Problema da Integração Social", in *A Amazônia Brasileira em Foco*, n.º 9 (julho de 1973/junho de 1974), pp. 24-60; B. K. Becker, "A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil", in *Revista Brasileira de Geografia*, vol. XXXVI, n.º 2 (1974), *passim*; e G. Müller *et alii*, *op. cit.*, n.º 2, pp. 33-50 e 84-91.

rentes de questões de posse da terra. Considerando que o fornecimento de títulos legais ocorreu em ritmo muito mais lento que o influxo de novas famílias migrantes, têm sido publicadas muitas notícias de posseiros que ocupam ilegalmente lotes em propriedades privadas, em terras de domínio público ou mesmo em reservas dos índios. A solução rápida dessa situação tem sido bloqueada não só pela relativa escassez de fundos e pessoal à disposição do INCRA, como também pela existência de grileiros que vendem títulos fraudulentos a pretendentes a colonos.⁵⁵

Desenvolvimento Econômico. As estratégias adotadas primariamente para incrementar a meta de integração-ocupação da Amazônia justapõem-se de muitos modos às que visam ao desenvolvimento econômico regional. Os dispêndios dos orçamentos do PIN e PROTERRA em infra-estrutura básica (instalações fluviais e de aeroportos, rodovias, eletrificação, etc.) e os levantamentos dos recursos naturais (RADAM), por exemplo, evidentemente são necessários (embora insuficientes) nesse sentido. Da mesma forma, a atração da força de trabalho por meio da colonização planejada também é ingrediente potencialmente importante no processo de desenvolvimento. Entretanto, obedecendo ao espírito da "Operação Amazônia", a formação de novas atividades diretamente produtivas tem sido quase inteiramente confiada ao setor privado.

Através do elenco de vantagens fiscais à sua disposição, a SUDAM tem conseguido atrair um expressivo volume de capital privado para a Amazônia.⁵⁶ Devido, porém, principalmente às diferenças básicas dos recursos disponíveis no Nordeste e na Amazônia, os padrões de investimentos promovidos pelos incentivos fiscais nas duas regiões têm sido acen-tuadamente divergentes. Enquanto na primeira os investidores mostraram preferência por projetos industriais intensivos em capital, o investimento preferido na última tem sido em projetos pecuários intensivos em terra.

⁵⁵ Embora existam problemas de posse da terra em todas as partes da Amazônia, parecem ser particularmente agudos no Território de Rondônia. Ver, por exemplo, O. Senna, "Operação Rondônia, Assalto à Mão Armada", in *A Amazônia Brasileira em Foco*, n.º 10 (julho de 1974/junho de 1975), pp. 67-81; e "Índios x Posseiros", in *Jornal do Brasil* (12 de agosto de 1976).

⁵⁶ Ver Capítulo IV para maiores detalhes.

Na Amazônia, as vantagens econômicas do investimento em pecuária (em oposição à indústria) são óbvias: existência de terra abundante e barata capaz de produzir rápidos ganhos de capital; requisitos mínimos de pessoal; e um mercado em expansão. Em contraste, os esforços por desenvolver uma base industrial via substituição de importações continuam a ser prejudicados por escassez de mão-de-obra qualificada, mercados locais limitados, falta de crédito suficiente e concorrência da indústria extra-regional. Em fins da década de 80, a produção dos projetos pecuários aprovados pela SUDAM poderá dar importante contribuição seja ao abastecimento interno de carne, seja aos ingressos de divisas estrangeiras no País — a projetada produção anual de 1 milhão de cabeças equivale a 70% do nível de produção conjunta de 1971 das regiões Norte e Centro-Oeste, e cerca de 10% do total nacional nesse mesmo ano.⁵⁷ Todavia, esse tipo especial de desenvolvimento é passível de várias críticas.

Em primeiro lugar, a própria natureza da criação extensiva de gado frustra qualquer absorção significativa de mão-de-obra, a não ser durante os estágios iniciais de limpeza e preparo dos pastos.

Esse aspecto da estratégia do desenvolvimento parece, pois, estar em conflito direto com as outras metas principais da política regional, que destacam a ocupação humana da Amazônia.⁵⁸ Outra crítica vem de aspectos dessa estratégia com respeito à equidade, decorrendo do fato de que os projetos pecuários pertencem em geral a companhias extra-regionais que, através da utilização de incentivos fiscais, podem adquirir e desenvolver suas propriedades a taxas altamente subsidiadas. Portanto, cabe a hipótese de que a maioria dos lucros desses projetos acabará por escapar da Amazônia rumo a recipiendários de alta renda sediados em outras regiões ou no estrangeiro. Além disso, a simples imensidão física das propriedades efetivamente retira do mercado terras que, é de prever-se, poderiam ser utilizadas para fixar migrantes em fazendas de dimensão familiar. E finalmente, a ampla derru-

⁵⁷ Os dados são da Tabela A.IV.31 e de R. M. Paiva, S. Schattan e C. F. T. de Freitas, *Brazil's Agricultural Sector* (Rio de Janeiro: Graphos, 1973), pp. 178-88.

⁵⁸ Sobre este tema, ver R. D. de Garcia Paula, "A Ocupação da Amazônia: pelo Homem ou pelo Boi?", in *A Amazônia Brasileira em Foco*, n.º 9 (julho de 1973/junho de 1974), pp. 61-87.

bada de floresta virgem nos projetos aprovados pela SUDAM (estimada em 5.000 quilômetros quadrados por ano) levantou sérias questões sobre o impacto ambiental da criação extensiva de gado na Amazônia.

Conforme mencionamos, foi criada em 1967 em Manaus uma zona de comércio livre para contrabalançar a concentração espacial dos incentivos fiscais da SUDAM na Amazônia Oriental. Embora a prioridade dada aos projetos pecuários em Mato Grosso e Pará tenha perpetuado esse desequilíbrio intra-regional do investimento, a Zona Franca de Manaus (ZFM) melhorou expressivamente o "clima do investimento" na Amazônia Ocidental.⁵⁹ Em fins de 1975, 140 projetos industriais com investimento total próximo de Cr\$ 4 bilhões estavam aprovados pela SUFRAMA, o órgão supervisor da ZFM. Além disso, os incentivos fiscais da SUFRAMA promoveram acentuada expansão da atividade comercial baseada na venda de mercadorias importadas "com isenção de direitos".

O impacto inicial da ZFM foi criar um grau de prosperidade em Manaus que lembrou a "idade do ouro" do surto da borracha, de 1870/1912. A população urbana cresceu em taxa anual superior a 5%, enquanto os níveis tanto de renda como de emprego subiram dramaticamente. O aparente sucesso da ZFM, entretanto, é taldado por ressalvas quanto à sua eficiência e perspectivas como instrumento político para o desenvolvimento econômico sub-regional.

Antes de tudo, os benefícios econômicos da ZFM limitaram-se quase totalmente às redondezas de Manaus, com poucos efeitos além dos limites municipais. Embora a melhoria de eficiência decorrente das aglomerações urbanas esteja bem documentada na literatura do desenvolvimento regional, a existência de Manaus como um "pólo de atração" atua contrariamente aos objetivos econômicos e geopolíticos de povoamento das áreas fronteiriças da Amazônia. Outra crítica, relacionada com a primeira, diz respeito ao padrão de investimento estimulado pelos incentivos fiscais da SUFRAMA. Em contraste com a experiência da SUDAM, os investidores que se localizaram em Manaus mostraram esmagadora preferência por subsetores industriais como Eletrônica e Têxteis (sintéticos). Entretanto, a grave desvantagem dessas preferências é que elas não se baseiam nas vantagens naturais da Ama-

⁵⁹ Ver Capítulo V para maiores detalhes.

zônia e são dependentes da manutenção indefinida dos subsídios fiscais. Finalmente, o rápido crescimento das importações, estimuladas pela legislação da ZFM (superior a 45% ao ano em termos reais) colide com os esforços por melhorar o balanço de pagamentos nacional.

1.7

O Futuro: 1975/79

Naturalmente, o que o futuro distante reserva para a Amazônia ainda é, nesta altura, desconhecido. Contudo, os documentos oficiais já esboçaram os rumos gerais da política de desenvolvimento regional para a segunda metade da década de 70. Antes de terminarmos, será proveitoso resumir brevemente o seu conteúdo.

1.7.1

O II Plano Nacional de Desenvolvimento e o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia

Os objetivos globais da política regional para o período 1975/79 estão no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).⁶⁰ Basicamente, esse documento continua a enfatizar a filosofia de "integração nacional" do I PND. O II PND recorda as complementaridades sócio-econômicas do Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste e recomenda a expansão dos fluxos de fatores e mercadorias entre essas regiões. O conteúdo e a direção desses fluxos são deixados um tanto vagos, não obstante a implicação de que a Amazônia e o Centro-Oeste venham

⁶⁰ República Federativa do Brasil, *II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) - 1975-79* (Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Serviço Gráfico, 1974), pp. 60-68.

a funcionar como mercados para a produção industrial do Nordeste. No que parece ser um contraste com a filosofia de seus predecessores, o II PND sugere que a ênfase principal da colonização agrícola deve recair *dentro* do Nordeste, e só limitadamente na Amazônia e Centro-Oeste. O papel do Centro-Sul continua a refletir o modelo centro-periferia implícito no I PND, ou seja, os artigos manufaturados, o capital e a tecnologia das regiões mais desenvolvidas devem ser trocados pelas matérias-primas das menos desenvolvidas.

Pelas referências específicas à Amazônia no II PND tem-se a impressão de que as autoridades decidiram afinal que essa região é realmente uma "fronteira de recursos" (portanto, um grande bem nacional) e não uma típica região deprimida (e, portanto, um ônus nacional). Talvez o mais importante dentre os novos programas que refletem esse sentimento seja o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA, estabelecido em 1974 (Decreto n.º 74.067, de 29 de setembro), que dispõe sobre a criação de 15 "pólos de crescimento" selecionados com base em suas vantagens comparativas, observadas em diversos setores produtivos. É custeado através dos orçamentos do PIN e PROTERRA e de outras fontes, com Cr\$ 4 bilhões para o período 1975/79.

Em suma, o POLAMAZÔNIA é um programa de desenvolvimento de infra-estrutura destinado a criar um "clima de investimento" mais favorável para a iniciativa privada. Esta abordagem geral vem sendo seguida desde meados da década de 60, embora os investimentos do POLAMAZÔNIA sejam de natureza mais integrada e abrangente que os dos programas anteriores. Além disso, concentram-se inteiramente em áreas outras que não as principais aglomerações urbanas. Naquilo que bem pode ser a sua mais expressiva contribuição, o POLAMAZÔNIA desenvolverá a infra-estrutura básica em torno das vultosas reservas de minério de ferro da Serra dos Carajás (Pará), estimadas em 18 bilhões de toneladas, cuja produção efetiva será um empreendimento conjunto da Companhia Vale do Rio Doce e um consórcio estrangeiro.

A futura contribuição da Amazônia para a balança comercial do Brasil é também um tema importante do II Plano de

Desenvolvimento da Amazônia (II PDAm).⁶¹ Realmente, esse documento traça ainda com mais nitidez o papel da região como uma “fronteira de recursos” (embora utilizando a expressão “fronteira tropical”). Isso em si já é um grande aperfeiçoamento sobre os planos regionais anteriores, que equivocadamente confundiam a Amazônia com uma região deprimida como o Nordeste (mencionado como “região em desenvolvimento” no II PDAm). Como norma de sua estratégia de fronteira, o II PDAm emprega o que chama de modelo “desequilibrado corrigido”. É “desequilibrado” por concentrar-se, por exemplo, em mineração, pecuária, madeira, agricultura racional, turismo, que têm alto potencial de gerar divisas estrangeiras através da exportação ou de conservá-las através da substituição de importações. E é “corrigido” no sentido em que sugere a criação de mecanismos (por exemplo, novos investimentos e transferências federais, processamento local de matérias-primas e obrigatoriedade de reinvestimento dos lucros empresariais) que garantiriam níveis eqüitativos de retenção da renda na Amazônia.

Em todo o II PDAm há ampla evidência de que os formuladores da política regional estão cientes dos graves problemas de reforma agrária e colonização, de política de industrialização e de proteção ambiental que restam na região. No primeiro caso (a julgar do orçamento do II PDAm — ver Tabela I.2), parece que a colonização planejada se cumprirá em taxa muito mais lenta durante o restante do decênio. Nesse campo, as principais metas são melhorar o funcionamento das colônias existentes e regulamentar a distribuição de títulos de propriedade nas zonas de migração espontânea. O desenvolvimento industrial ainda continua a ser importante preocupação das autoridades (ver Tabela I.2), embora o desejo agora seja baseá-lo mais no processamento de matérias-primas regionais do que no modelo de substituição de importações na própria região. Finalmente, a preocupação com o ambiente natural da Amazônia evidencia-se no estímulo que o plano dá à administração científica das florestas e na sugestão de que os futuros projetos pecuários se localizem em regiões de cerrado, cerradão e mata fina, em vez de em áreas de floresta densa.

⁶¹ Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia; Detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)* (Belém, 1975).

1.8 Sumário

Desde o começo do século até o fim da II Guerra Mundial as políticas públicas para a Amazônia preocuparam-se quase exclusivamente com a exploração das enormes reservas de borracha natural da região. Tais políticas trouxeram certo grau de prosperidade por breves períodos. Entretanto, seus impactos negativos foram muito mais duradouros. Por essa concepção limitada de desenvolvimento, as autoridades de então inadvertidamente perpetuaram uma mentalidade baseada na agricultura extrativa que, até certo ponto, persiste até hoje. Essa mentalidade contribuiu para a dispersão e o nomadismo da população amazônica e retardou a introdução de técnicas agrícolas modernas. Em suma, o planejamento da região antes de 1945 provavelmente fez mais para restringir o desenvolvimento regional do que para promovê-lo.

Nos dois decênios seguintes à II Guerra Mundial, a atenção voltou-se para os modelos mais tradicionais de desenvolvimento econômico. Aprendendo talvez com os erros de seus antecessores, as autoridades desse período procuraram reduzir a dependência regional quanto à agricultura extrativa e, ao contrário, concentraram esforços na promoção de agricultura racional, indústria e mineração. Enfatizaram ainda a necessidade de acabar com o isolamento da Amazônia pela criação de uma infra-estrutura nos subsetores Transportes e Comunicações. Embora essa abordagem abrangente constituísse um passo no rumo certo, seu impacto final sobre a região foi insignificante. O problema fundamental era que os objetivos da SPVEA excediam em muito a capacidade financeira e técnica do órgão. Além disso, a SPVEA cometeu o erro crucial de pulverizar demasiadamente seu orçamento, no esforço de agradar a todos os interesses políticos regionais.

Em meados da década de 60, a impotência da SPVEA era tão flagrante que ela foi extinta e substituída por um novo órgão, denominado SUDAM, moldado nas linhas da SUDENE. Como diretrizes operacional e filosófica a SUDAM seguiria o espírito da "Operação Amazônia", série de leis promulgadas em 1966 e 1967. Em seus aspectos econômicos, a "Operação Amazônia" pretendia especificamente uma política de industrialização substitutiva de importações baseada num elenco de incentivos fiscais e creditícios à iniciativa privada.

Possuía ainda importante conteúdo geopolítico, que salientava a necessidade de povoar a Amazônia através de migração interna e colonização agrícola planejada. A "Operação Amazônia" conseguiu realmente chamar a atenção pública para os problemas da região, mas, por volta de 1970, seus resultados concretos ainda eram difíceis de identificar. A indústria foi atraída com êxito para a Amazônia por meio da política de incentivos fiscais e creditícios, mas começou a ficar claro que o modelo de industrialização via substituição de importações tomado de empréstimo do Nordeste não poderia ser facilmente transferido para uma região de características tão marcadamente diferentes. Além de tudo, foi tal o ritmo de desenvolvimento da infra-estrutura durante essa fase que ameaçou tolher ainda mais os esforços para acelerar o crescimento econômico e a ocupação da Amazônia.

O período 1970/75 caracterizou-se por expressivo aumento do papel do Governo Federal na Amazônia. O tema dominante nesses anos foi a "integração nacional", objetivo global que seria atingido através de ambicioso programa de construção rodoviária, em conjunto com assentamentos de patrocínio oficial ao longo das vias principais. O mais notável aspecto das políticas de integração nacional talvez tenha sido a construção da Transamazônica, artéria de 2.500 quilômetros que, pela primeira vez na história, proporcionaria a ligação terrestre entre o Nordeste densamente povoado e o Norte esparsamente povoado. Estimulando-se a migração interna por essa estrada, raciocinava-se que as pressões demográficas no Nordeste poderiam ser aliviadas, ao mesmo tempo em que se obteria a ocupação produtiva da Amazônia. Para tal fim, o Governo Federal criou uma rede de comunidades agrícolas planejadas e ativamente recrutou possíveis colonos. O modelo de industrialização via substituição de importações não foi inteiramente abandonado, embora as prioridades se voltassem mais para o desenvolvimento de atividades de pecuária e mineração. Neste último esforço, os planejadores do desenvolvimento podiam contar agora com o suporte logístico proporcionado pelo RADAM.

Os resultados provisórios da era de "integração nacional" não estão ainda bem claros. No lado positivo, o recente desenvolvimento da infra-estrutura muito fez para acabar com o histórico isolamento da Amazônia em relação ao resto do Brasil e abriu áreas antes inacessíveis ao uso produtivo. Além disso,

pelos esforços do RADAM, muitos dos mistérios que rodeavam o cabedal de recursos naturais da região vão sendo agora dissipados. Ademais, estão-se revelando muitas alternativas viáveis à agricultura extrativa tradicional, incluindo-se entre elas os projetos de criação de gado e mineração na Amazônia Oriental, bem como a Zona Franca de Manaus na sub-região ocidental.

No lado negativo, uma série de erros afligiu os programas de colonização agrícola e somente uma fração do "excesso" de população nordestina foi efetivamente absorvida na Amazônia. Além do mais, os fluxos migratórios espontâneos do Nordeste e outras partes criaram graves tensões sociais, devido a questões de posse da terra, ainda não resolvidas. Finalmente, e talvez o mais importante a longo prazo, as políticas de aceleração da ocupação, integração e desenvolvimento econômico também aceleraram a destruição da fauna e flora regionais.