

VIII. A ação do Governo

incentivos fiscais, emprego e empresa privada

Fernando Henrique Cardoso
Geraldo Müller

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARDOSO, FH., and MÜLLER, G. *Amazônia: expansão do capitalismo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. pp. 122-131. A ação do Governo: incentivos fiscais, emprego e empresa privada. ISBN: 978-85-99662-73-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

VIII. A ação do Governo: Incentivos fiscais, emprego e empresa privada

Além dos esforços da colonização dirigida, a política de valorização e ocupação da Amazônia esteve orientada também no sentido de apoiar a iniciativa privada através dos mecanismos de “incentivos fiscais” descritos na seção pertinente.

Desde os primeiros passos para a transformação da antiga SPVEA, quando no governo do Marechal Castelo Branco se falava na *Operação Amazônica*, havia a intenção tanto de criar instrumentos de política e órgãos executores que armassem o Estado dos elementos para coordenar a ocupação e valorização da área, quanto se buscava ativar a participação de capitais privados no empreendimento, através de auxílios generosos:

Também a SPVEA ganhará nova e mais ampla dimensão. Transformada na SUDAM tornar-se-á, a exemplo do que ocorre com a SUDENE em relação ao Nordeste, num órgão capaz de planejamento, coordenação e controle do desenvolvimento da área amazônica (discurso do Marechal Castelo Branco, no Amapá, transcrito pelo *O Estado de São Paulo* de 2/9/1966).

Tomando como modelo a SUDENE, Castelo Branco delineou o mecanismo dos incentivos através de descontos no imposto de renda, aceitando a “correção” introduzida no plano inicial da SUDENE, que vedava às empresas locais de capitais estrangeiros participar dos benesses fiscais, abrindo os incentivos a elas. Não sem uma ponta de ironia o Marechal-Presidente indicou o mecanismo pelo qual atrairia os capitais privados, em lei a ser proposta:

Será uma série de deduções e isenções que irá alcançar, principalmente, os impostos de renda, de exportação e importação, e graças à qual terá esta região possibilidades idênticas às do Nordeste quanto à atração de recursos do setor privado, certamente sensível a incentivos tão pragmáticos (discurso do Marechal Castelo Branco no Amapá, transcrito pelo *O Estado de São Paulo* de 02/09/1966).

A mesma linha de “incentivos pragmáticos” foi mantida pelos governos posteriores até ao General Médici. O Ministro do Interior (a quem está subordinada a SUDAM) nos governos Costa e Silva e Médici, foi o

mesmo, General Costa Cavalcanti. Em várias oportunidades expôs o ponto de vista oficial de que a SUDAM contava com a participação dos empresários – especialmente do Sul – para realizar seus projetos. Em abril de 1969 foi organizado um “Seminário sobre a Amazônia” na Federação das Indústrias de São Paulo, para atrair investidores. Anunciou-se então (*O Estado de São Paulo* de 17/04/69) que a SUDAM aprovara, de outubro de 1966 até àquela data, 239 projetos, sendo 123 agropecuários e 116 industriais.

No mesmo mês de abril de 1969, o Ministro Costa Cavalcanti, visitando o projeto Suiá-Missu, no nordeste do Mato Grosso, respondia a pressões de empresários. Estes concentravam suas críticas na “burocracia” (para aprovação de projetos e liberalização de verbas), na centralização das decisões em Belém, onde não se dispõe de órgãos técnicos, na “falta de infraestrutura” – especialmente de transportes e estradas – e no tamanho das reservas indígenas, que era considerado desmesurado, bem como nos ataques dos indígenas.

Vale a pena esmiuçar um pouco mais as críticas e reivindicações, bem como as respostas do ministro, pois elas ocorreram antes do “grande salto no vazio” representado pela Transamazônica. Em primeiro lugar, a filosofia da ação governamental expressa pelo ministro e resumida pelo enviado especial do jornal (sr. Allen Augusto Dupré) era de concordância quanto a que “o papel do governo no desenvolvimento da Amazônia é apoiar a iniciativa privada, auxiliá-la no que for necessário e, não, atrapalhá-la”. A ocupação da Amazônia impôs aos empresários – ou melhor, a seus trabalhadores – condições muito duras. A fazenda de Suiá-Missu (que começou a ser aberta em 1962, pertencendo inicialmente a um grupo agroindustrial de São Paulo e posteriormente ao grupo italiano da Liquigás) ocupava uma área de 267 mil alqueires (cada alqueire tem 2,4 ha) e foi projetada para conter 130.000 cabeças de gado. Localiza-se a 117 km de São Félix do Araguaia, e inicialmente, para desbravar a mata, construiu-se uma picada com esta extensão. Nesta área havia duas tribos de índios xavantes, que não eram hostis mas, no início, não deixavam os trabalhadores penetrar nas terras:

... de início saqueavam as plantações de milho e arroz. Depois, entrando em contato com os brancos passaram a viver às expensas destes. Já não roubavam, mas pediam. (...) Com o passar do tempo e com a estrada, esses índios foram deixando suas aldeias. Iam para

São Félix, desciam o Araguaia ou iam para a Ilha do Bananal, do outro lado do rio. Hoje Suiá-Missu já não tem índios para mostrar ou temer (*O Estado*, 25/04/69, p.7).

Sem comentários maiores, aí se desenvolvem o ciclo de penetração e seus efeitos sobre os indígenas: hostilidade, roubo, contato, mendicância, expulsão. Pois bem, os empresários da região noroeste de Mato Grosso, nas palavras do jornalista, “estão ameaçados, ou sentem-se ameaçados, A ameaça é uma grande reserva indígena de aproximadamente 9 milhões de hectares” na região. Aos empresários parecia muita terra para pouco índio, além de que havia áreas que seriam úteis para a expansão das fazendas e que pertenciam aos índios. Alguns empresários consideravam a área o filé mignon da Amazônia. Além disso, havia uma estrada projetada que cortaria a reserva indígena.

O ministro respondeu às pressões dos empresários dizendo, depois de protestar contra as calúnias do exterior de que os índios estavam sendo chacinados: “O índio tem que ficar no mínimo necessário”.

De igual modo, respondeu que as reivindicações contra a burocracia (inclusive desavenças entre a SUDAM e o BASA) e a favor de mais estradas seriam atendidas. Apesar de que os empresários da região vinham especialmente de São Paulo e o avião (com campo de pouso privado nas fazendas) era o instrumento de comunicação, o ministro aquiescia – por questões econômicas – com a necessidade de construir uma estrada que ligasse o norte de Mato Grosso com o sul do Pará (Marabá).

A ideia de que a iniciativa privada era essencial para a ocupação da Amazônia decorria não apenas de sua capacidade de reagir a “incentivos pragmáticos” mas também do “espírito empresarial”, sobretudo dos paulistas. Assim, o gerente da agência do BASA em São Paulo declarava a *O Estado*, em 1968, que mantinha entusiasmo “também pela ‘know-how’ e pelo dinamismo – natural dos paulistas – que às vezes é mais importante que a cooperação meramente monetária”. Por isto, também este gerente apóia queixas contra a morosidade na aprovação de projetos e contra exigências impertinentes da IBRA.

Até 1968, dos 140 projetos aprovados, apenas 40% destinavam-se à agropecuária e 60% destinavam-se à indústria. Não se descobrira ainda a

“vocação agropastoril” da Amazônia oriental (sul da Pará e norte de Mato Grosso).

As críticas contra morosidade e burocracia foram persistentes no setor dos projetos fiscais. O Ministro Costa Cavalcanti manifestou-se, até ao fim do governo Médici, em termos semelhantes aos anteriormente transcritos.

A privatiza o, entretanto, parece ter caminhado bem. Em dezembro de 1972, o INCRA decidiu vender terras públicas da Amazônia a capitais privados. Esta decisão foi considerada pelo editorialista econ mico de *O Estado* (15/12/72), como “de grande importância. Constituiu nova orienta o desse Instituto, que até agora desapropriava terras para distribu las, mas mantinha inapropriadas as de sua propriedade”. Sem criticar a coloniza o   margem da Transamazônica, senão por seu assistencialismo, e enfatizando a necessidade da reforma agrária para áreas críticas, o editorialista ponderava que para criar uma agricultura moderna na Amazônia seria útil privatizar as terras; opunha-se, por isto, aos limites de extensão das terras a ser licitadas (de 500 a 3000 ha). Convém assinalar que o INCRA controla cerca de 2,3 milhões de hectares na Amazônia Legal (30% da área global do Brasil) graças, principalmente, aos decretos, já indicados, que desapropriaram 100 km de cada lado das estradas federais. S  em Altamira, além disso, o INCRA desapropriou 64 mil km² para implantar os projetos de coloniza o.

Em março de 1973, o ex-presidente do INCRA, na época ministro da Agricultura (atualmente governador de Pernambuco), Moura Cavalcanti, declarava na Associa o Brasileira dos Criadores de Nelore (conforme Sérgio Buarque, “Incentivando a Ocupa o da Amazônia,” *Opinião*, n . 38, julho-agosto de 1973, p. 6, que era necessário introduzir modifica es na política de ocupa o da Amazônia para permitir dinamizar a iniciativa privada, em vez de limitar a a o governamental   coloniza o. Em dezembro de 1972 o INCRA anunciou a venda de 500 mil ha em Rondônia e 250 mil em Marabá, no Pará. Simultaneamente, as 100.000 famílias cogitadas em 1971¹²⁰ que seriam instaladas a curto prazo na área de

¹²⁰ Cf. SUDAM, Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972/1974), agosto de 1971, p. 25, falava-se em 64.000 famílias até 1974. O presidente do INCRA, entretanto, mencionou 100.000 famílias.

coloniza o da Transamazônica (e 1 milhão em 1980!, segundo declara o de Moura Cavalcanti a *O Estado de São Paulo* de 02/02/73) reduziram-se às modestas cifras indicadas na se o anterior; avaliado por repórteres, recentemente, este assentamento não passou, em 3 projetos, de 6154 colonos, numa área de 615.400 ha (*in O Estado*, 2/10/75).

Por fim, em setembro de 1973, o Ministro do Planejamento, em viagem   Amazônia com empresários, declarava enfaticamente:

Até aqui a Transamazônica deu ênfase   coloniza o, mas a necessidade de evitarmos uma ocupa o predatória, com um conseqüente processo de desmatamento, e a de promovermos a manuten o do equilíbrio ecológico nos levam a convidar as grandes empresas a assumir a tarefa de desenvolver esta regi o¹²¹.

Em nome da ecologia e para proteger a área do desmatamento que as próprias empresas faziam, propunham-se mais empresas...

A partir de 1973 – segundo as informa es da imprensa – a SUDAM já enfatizava plenamente que a Amazônia   “região ideal para a pecuária”. O Coronel Câmara Sena, superintendente do órgão, sintetiza este ponto de vista:

A Amazônia   urna região feita para a pecuária, com excelentes pastagens naturais e espaço amplo para expansão do setor e por isso mesmo terá na pecuária a linha mestra de sua integra o econ mica (*O Estado de São Paulo*, 15/4/73).

A atra o da “capacidade empresarial” do sul, especialmente dos “paulistas” (qualificativo geral; no caso entendam-se, também, as multinacionais), prosseguiu durante todo o período, não só com a realiza o de seminários no sul, mas através do programa “O Sul vai ao norte” (5

¹²¹ Cf. *Opinião*, n . 85, p. 4. Note-se que, apesar das pressões, especialmente do Ministro do Planejamento, J. P. dos Reis Veloso, para que se abrissem   iniciativa privada áreas antes destinadas   “coloniza o social” Moura Cavalcanti resistia a elas. Homem do nordeste, aceitava as pondera es de técnicos de seu ministério que lembravam ser necessário modificar a Constitui o para alienar terras públicas de mais de 3000 ha, além de que “o governo correria o risco de transplantar para a Amazônia a estrutura agrária do Nordeste” (“Moura discordava na nova estratégia,” *O Estado*, 28/3/74). Coube a Lourenço Tavares da Silva, presidente do INCRA no governo Geisel, a discutível primazia de aceitar a *nova estratégia*, que p s em segundo plano a *coloniza o social* que, segundo fontes do Ministério do Planejamento, era onerosa, lenta e “a fundo perdido” (cf. PINTO, L cio Flávio, “Mudança não melhora coloniza o,” *O Estado*, 23/6/74).

reuniões) que levou empresários para visitar a área e, desta forma, motivou-os para fazer investimentos.

O programa de investimentos do BASA, para o quinquênio 1975-1979, distribuiu os recursos projetados do seguinte modo:

	<i>Milhões de Cr\$</i>
<i>Crédito Rural</i>	4040,90
Pecuária	3485,8
Culturas Comerciais	292,4
Cinturão Verde	60,6
Borracha	202,1
<i>Crédito Industrial e outros</i>	3059,0
Indústrias Estratégicas	1346,0
Pequena e Média Indústrias	223,0
Capital de Giro	776,0
Infraestrutura	684,0
<i>Total</i>	7100,00

Trata-se, no caso do BASA, de programas de complementação a outros pré-investimentos, feitos pela SUDAM e pela SUFRAMA, previstos no próximo quinquênio para, respectivamente, 31,2 bilhões e 180 milhões de cruzeiros. Não resta dúvida, portanto, que no final do governo Médici, a *vocação pastoril* orientava a aplicação dos esforços do BASA, seguida, de longe, com à preocupação sobre, as indústrias estratégicas.

A Tabela XIX mostra como, no caso dos incentivos fiscais liberados pela SUDAM, foi-se perfilando no tempo a política de sustentação da iniciativa privada na ocupação da Amazônia.

Estes recursos concentravam-se em Mato Grosso e no Pará, Estados que dos 498 projetos aprovados até outubro de 1973 detinham 368 empreendimentos e dos Cr\$ 1.773.717,00 liberados, beneficiaram-se com 1.275 milhões de cruzeiros, aproximadamente, conforme a Tabela XX.

A orientação da política de ocupação da Amazônia no sentido de criar facilidades para a grande empresa data de muito. Antes da SUDAM, já havia grandes investimentos, sendo o mais famoso, e talvez o maior, o do norte-americano Daniel Ludwig, que comprou em 1962 cerca de 1,5 milhões de hectares (projeto Jari S.A.) nos quais investiu, até 1974, 50 milhões de dólares. A novidade introduzida pela concepção inicial da SUDAM, do INCRA, e das grandes estradas era a de povoar a Amazônia

com os excedentes populacionais das áreas pobres e dar-lhes melhores condições de existência. Os “incentivos pragmáticos” foram tão generosos e até certo ponto eficazes (para a acumulação) que aqueles objetivos, em poucos anos, tomaram-se menores frente à ação dinamizadora (e exploradora, como se verá adiante) das grandes empresas. Ao lado de Jari S.A., da Suiá-Missu (hoje com 678.000 ha), da Codeara (600.000 ha), surgiram projetos novos como o do vale Cristalino (Volkswagen), com 140.000 ha, no King’s Ranch, em Paragominas, com mais de 100.000 ha, e outros mais de empresas estrangeiras (Bruynzeel, 500.000 ha, Georgia Pacific, 500.000 ha, Robin Mac Glolm, 400.000 ha – de americanos –, Toyomenka, de 300.000 ha, japonesa)¹²². Muitos grandes grupos industriais e financeiros passaram a abrir fazendas no nordeste de Mato Grosso, norte de Goiás e sul do Pará: Anderson Clayton, Goodyear, Nestlé, Mitsubishi, Liquifarm, Bordon, Swift Armour, Camargo Correa, Bradesco, Mappin, Eletrobrás etc. Além de grandes fazendeiros tradicionais do sul que juntaram seu espírito empresarial aos cofres do Estado.

XIX – Incentivos fiscais liberados pela SUDAM anualmente Distribuição Setorial Out., 73)

Anos	Setor agropecuário	Setor industrial	Setor serviços básicos	Total liberado	%		
					Agropecuária	Indústria	Serviços básicos
1965	-	1101418	-	1101418	-	100,0	-
1966	1170254	8249541	-	9419795	12,42	87,58	-
1967	10493518	20197647	53941	30745106	34,13	65,69	0,18
1968	29890865	37474553	13044382	80409800	37,17	46,60	16,23
1969	75724743	67963073	6336321	150024137	50,48	45,30	4,22
1970	170130339	123242390	37570161	330942890	51,41	37,24	11,35
1971	168269558	134947091	30406970	333623619	50,42	40,48	9,10
1972	180304280	116869017	27774367	324947673	55,48	35,97	8,55
1973	174198128	153713637	12464624	340376389	50,27	46,51	3,22
Total	810181685	633240758	127650775	1601590827	50,39	41,50	8,11
%	50,6	41,5	7,9	100,00			

Fonte: D.I.; D.P.I.; SUDAM (controle estatístico dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM).

¹²² Conforme VEIGA. José S., *op. cit.*

XX – Repercussão econômica e social acumulada decorrente dos projetos de colaboração financeira (SUDAM) (Maio, 1974)

Discriminação	Nº de projetos	Investimento total (Cr\$ 1,00)	Incentivos (Cr\$ 1,00)	
			Comprometidos	Liberados
1. Setorial				
1.1 Agropecuário	312	2.860.044.716	2.096.256.239	905.741.473
1.2 Indústria	168	3.138.942.127	1.830.329.940	740.031.243*
1.3 Serviços básicos	18	155.1093.337	439.505.343	127.942.922
	498	7.550.080.180	4.366.091.522	1.773.717.638*
2. Espacial				
2.1 AC	2	28.487.026	15.411.691	14.69.3250
2.2 AP	7	362.176.337	200.492.377	73.680.577*
2.3 AM	55	1.833.207.114	717.834.434	218.954.728
2.4 GO	30	246.019.138	176.758.950	88.232.652
2.5 MA	29	311.184.495	198.600.556	94.287.843*
2.6 MT	192	2.104.863.907	1.524.174.429	666.446.598
2.7 PA	176	2.606.235.250	1.494.928.025	609.882.299*
2.8 RO	7	57.906.913	37.891.060	7.539.691
2.9 RR	-	-	-	-

Discriminação	Previsão de empregos				Hectare	Produção (cabeças)		
	Agrop	Ind.	Serv. Bás.	Total		Comercial	Plantel	Total
1. Setorial								
1.1 Agropecuário	14.959	-	-	14.959	7.053.648,46	1.012.589	4.021.050	5.033.639
1.2 Indústria	-	39.951	-	39.951	-	-	-	-
1.3 Serviços básicos	-	-	3.057	3.057	-	-	-	-
	14.959	39.951	3.057	57.967	7.053.648,46	1.012.589	4.021.050	5.033.639
2. Espacial								
2.1 AC	-	97	119	216	-	-	-	-
2.2 AP	-	2.774	79	2.853	-	-	-	-
2.3 AM	548*	12.266	1.189	14.003	139.974,36	22.444	98.978	121.422
2.4 GO	988	949	24	1.961	571.228,79	48.294	239.368	287.662
2.5 MA	139	2.636	203	2.978	73.265,30	12.233	46.096	58.329
2.6 MT	9.638	1.558	686	11.882	4.834.738,67	635.781	2.778.061	3.413.842
2.7 PA	3.586	18.917*	710	23.213	1.404.441,34	289.167	934.212	1.123.379
2.8 RO	60	754	47	861	30.000,00	4.670	24.335	29.005
2.9 RR	-	-	-	-	-	-	-	-

* Valor retificado.

Disto resultou que a superfície *média* das fazendas em fase de instalação passou a ser de 18.750 ha e a SUDAM passou a não aceitar projetos com menos de 25.000 ha, mínimo necessário para garantir a rentabilidade nas condições de exploração extensiva de gado nas terras

amazônicas e para “preservar o equilíbrio ecológico” (convém dizer que a SUDAM obriga guardar reservas de floresta em 50% das superfícies dos projetos aprovados)¹²³.

Houve êxito na dinamização dos “fundos de acumulação” e sua transferência para a iniciativa privada, mas é discutível em que pese o impacto social dos programas. Deixando de lado as condições sociais de vida e trabalho (que serão resumidas adiante) em termos da “previsão de empregos”, os resultados foram modestos, especialmente no setor agropecuário, que foi o mais beneficiado com a política de incentivos fiscais.

O impacto das fazendas de criação sobre o número de empregos é sabidamente limitado. Na Amazônia calcula-se que um empregado se ocupe de 275 cabeças de gado e o custo de cada novo emprego, nestes termos, é de Cr\$ 318.000,00, que deve ser comparado com os projetos industriais aprovados pela SUDAM, com custo de investimento de Cr\$ 180.000,00 (conforme Veiga, José S., “A ‘nova’ fronteira invadida,” *Opinião*, 26/09/75, p. 27).

Se bem que seja certo que na época da derrubada das matas para abrir fazendas ou construir estradas a utilização de mão de obra é abundante, quando termina a implantação dos projetos reduz-se o nível de emprego. Assim, por exemplo, no Projeto Jari estão previstos 1200 empregos fixos e na abertura das terras trabalham mais de 3000 pessoas; na Suiá-Missu prevêem-se 250 empregos e agora trabalham cerca de 3000 homens. Na Transamazônica, segundo declaração do Ministro Andrezza, teriam trabalhado cerca de 5000 peões (denominação regional do bóia-fria do centro-sul, do corumba nordestino). Resumindo e arriscando um cálculo da população entre as necessidades de mão de obra no desbravamento e na implantação, o economista José S. Veiga escreveu que “a implantação de todos os projetos já aprovados criará 15.000 novos empregos nos próximos anos. Atualmente 80.000 trabalhadores preparam a terra...” (*Opinião*, nº. 151, p. 8).

Noutros termos: ou se mantém o ritmo de novos projetos de fazendas e estradas ou, provavelmente, a “frente pioneira de trabalhadores” refluirá para seus pontos de origem ou se deslocará para outras fronteiras em

¹²³ Conforme VEIGA, José S., *op. cit.*

expansão. A menos que se estabeleça a prática vigente noutras áreas do país, que consiste em manter correntes de migrações sazonais¹²⁴.

Para finalizar esta seção, convém registrar que, embora seja difícil aquilatar a extensão e o alcance da crítica, na observação *in loco* constatou-se que os mecanismos fiscalizadores da SUDAM e do BASA são falhos. A extensão da área na qual se realizam os projetos e as dificuldades de toda ordem nas comunicações e no controle dificilmente permitem a observância das regras de proporcionalidade entre o investimento de capitais próprios e o derivado de fundos fiscais. Por outro lado, os custos apontados aos escritórios da SUDAM para justificar a liberação de novas parcelas de “incentivos pragmáticos” tampouco são passíveis de cálculo rigoroso ou de controle. Não é de pasmar, nestas condições, que abusos se reiterem.

O mesmo pode ser dito quanto ao mecanismo de captação de recursos no sul – sujeito à ação de organizações especializadas no mercado mobiliário –, cujos abusos e fraudes foram de tal natureza que obrigaram o governo a controlar, através do que se chamou de um “Fundão”, os instrumentos de captação de recursos. Não é pertinente para os fins deste trabalho a análise destes aspectos da motivação da “capacidade empresarial” do sul, e das paulistas em especial, mas convém assinalar que numa interpretação mais complexa, a política de incentivos fiscais significou não apenas o robustecimento da iniciativa privada na Amazônia, mas também atuou como uma medida ativadora da acumulação financeira no sul do país.

¹²⁴ Informações recentes sobre a forma pela qual se prevê o fornecimento de mão de obra para o corte de cana em usina que se instalou na agrópolis “Brasil-Novo” (45 km de Altamira), indicam que se cogita transportar, de caminhão, 10.000 peões do nordeste na época das futuras safras. No sul do Pará as fazendas instaladas com incentivos fiscais devem empregar agora (fins de 1975) cerca de 200.000 peões, volantes sem condições regulares de trabalho, como se verá adiante. (Ver *O Estado de São Paulo*, 02/10/75: “O homem esquecido, lá nos domínios federais.”).