



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



O planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia

The planning and financing of regional development in Amazon

Rodrigo Portuga¹, Sudam, rodrigo.portugal88@gmail.com

Simone Affonso da Silva², USP, simone.affonso.silva@gmail.com

1 Possui graduação (2012) e mestrado (2014) em Economia pela UFPA. Foi economista do Basa (2012-2014) e Pesquisador Assistente III no IPEA (2014-2016). Atualmente é economista na Sudam. Pesquisa temas relativos ao desenvolvimento regional, federalismo e finanças públicas subnacionais.

2 possui graduação (2009) e mestrado (2014) em Geografia pela USP. Atualmente é doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana nesta mesma universidade. Pesquisa temas relativos à teoria da região e regionalização, planejamento regional brasileiro e regionalização do espaço brasileiro.

RESUMO

O planejamento regional voltado à Amazônia depara-se com processos de ocupação socioeconômica e de produção do espaço regional marcados por intensos conflitos e contradições em múltiplas esferas da vida social, que dizem respeito ao próprio projeto de desenvolvimento do país ou mesmo à sua inexistência. Assim, é importante analisar tanto o conteúdo das políticas regionais como a aplicação de seus recursos financeiros e fiscais. Destarte, o objetivo deste texto é examinar a aderência entre: i) o diagnóstico da questão regional e os respectivos objetivos e diretrizes voltadas ao desenvolvimento regional defendidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS), referentes à Amazônia Legal, e ii) a aplicação de recursos financeiros e fiscais pelos instrumentos associados a tais políticas, especialmente do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), dos Incentivos Fiscais e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As informações apresentadas neste artigo nos permitem concluir que, mesmo quando bem concebidas e desenhadas, as políticas regionais não são necessariamente implementadas segundo os seus objetivos e diretrizes estratégicas, havendo significativa falta de aderência destas em relação à aplicação de recursos financeiros e fiscais a elas associados. No caso da PNDR e do PAS, há uma clara primazia da dimensão econômica em detrimento das dimensões social e ambiental na gestão de seus recursos financeiros e fiscais, o que é verificado pelo direcionamento às empresas privadas de grande porte, o que se contrapõe às diretrizes preconizadas pelas próprias políticas.

Palavras Chave: Planejamento Regional; Amazônia; Financiamento Regional; Incentivos Fiscais.

ABSTRACT

The regional planning for the Amazon involves processes of socioeconomic occupation and production of regional space marked by intense conflicts and contradictions in multiple spheres of social life, which concern the country's own development project or even its lack of existence. Therefore, is important to analyze both situations: the content of regional policies and the application of their financial and fiscal resources. The objective of this text is to examine the adherence between: i) the diagnosis of the regional question and the respective objectives and guidelines for regional development advocated by the National Policy for Regional Development (PNDR) and the Sustainable Amazon Plan (PAS) (ii) the application of financial and fiscal resources by the instruments associated with such policies, especially the Constitutional Financing Fund of the North (FNO), the Amazon Development Fund (FDA), the Tax Incentives and the National Bank of Economic and Social Development (BNDES). The informations presented in this article allows us to conclude that, even when well constructed and designed, regional policies are not necessarily implemented according to their strategic objectives and guidelines, and there is a significant lack of adherence to these policies in relation to the application of their financial and fiscal resources. In the case of the PNDR and the PAS, there is a clear primacy of the economic instead social and environmental dimensions in the management of financial and fiscal resources, which is showed by targeting in large private companies, which is contrary to the guidelines policies.

Keywords: Regional Planning; Amazon; Regional Financing; Tax Incentives.

INTRODUÇÃO

O objetivo do texto é examinar as relações entre o planejamento regional e a aplicação de recursos financeiros voltados ao desenvolvimento regional na Amazônia. No âmbito do planejamento, são analisadas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Amazônia Sustentável (PAS), e no âmbito do financiamento são examinadas as aplicações de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), dos Incentivos Fiscais, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de Convênios envolvendo entes públicos e das receitas dos Estados e Municípios pertencentes à região amazônica.

Ressaltamos que as políticas públicas e seus instrumentos tendem a valorizar ou revalorizar as porções do espaço de maior interesse aos atores hegemônicos nacionais e internacionais. Dessa forma, a análise crítica do conteúdo das políticas públicas e dos instrumentos relacionados à sua implementação é fundamental para problematizarmos a questão do desenvolvimento regional.

As políticas regionais na Amazônia são realizadas desde os anos 1940 (TRINDADE, 2014), atingindo seu ápice nas décadas de 1960 e 1970 e entrando em declínio a partir da década de 1980 com a crise do Estado brasileiro. Isso desestruturou órgãos de desenvolvimento, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e o Banco da Amazônia S.A. Entretanto, a partir da década de 2000, verifica-se um esforço de retomada das políticas de desenvolvimento regional, sendo um marco das tentativas de reformulação do planejamento regional a PNDR.

As principais alterações da PNDR em relação ao passado são: sua abrangência nacional, superando-se a abordagem de cada macrorregião de forma isolada; a criação de uma tipologia de regiões (alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda); a adoção da escala mesorregional, a partir da adoção das Mesorregiões Diferenciadas e da criação de Regiões-Programa Especiais; e, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (SILVA, 2014).

Segundo Silva (2015) a PNDR buscou superar os modelos tradicionais de planejamento regional, marcados por estruturas top-down e calcados nos grandes investimentos apoiados por incentivos fiscais e gerenciados pelas superintendências regionais, destacando-se como um dos avanços teórico-metodológicos mais significativos a adoção de uma abordagem multiescalar.

Entretanto, segundo Alves e Rocha Neto (2014) a PNDR foi instituída em 2007 sem a devida maturação e com o caráter de política de governo – um decreto presidencial – e não com o caráter de política de Estado – uma lei, por exemplo. Desta forma, a PNDR foi insuficiente para promover as transformações necessárias no quadro regional brasileiro. Face à fragilidade institucional à execução de suas políticas, o Ministério da Integração Nacional (MI) realizou a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional em 2012, visando obter subsídios à reformulação da PNDR para encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei que conferisse à política um status mais elevado no arcabouço jurídico brasileiro.

No contexto da PNDR I3, alguns planos regionais foram criados para nortear a ação governamental na Amazônia, destacando-se o Plano Amazônia Sustentável (PAS), de caráter estratégico.

³ É recorrente o uso da expressão *PNDR I* para se referir ao Decreto nº 6.047/2007, com vigência entre 2008 e 2011, e a expressão *PNDR II* para se referir ao Projeto de Lei nº 375/2015, atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Diante do exposto, a seguir serão apresentados os objetivos e desafios elencados pela PNDR I e o diagnóstico, os objetivos e as diretrizes estratégicas exibidos no PAS. Posteriormente, serão apresentadas informações sobre o financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia, momento no qual será problematizada a relação entre o planejamento regional e a aplicação de recursos financeiros voltados ao desenvolvimento regional na Amazônia.

POLÍTICA REGIONAL NA AMAZÔNIA LEGAL: A PNDR E O PAS

Partindo do pressuposto de que as desigualdades regionais é um dos aspectos mais marcantes da sociedade brasileira, a PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047/2007 com dois objetivos principais: a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, cabendo-lhe orientar os programas e ações federais no território nacional (BRASIL, [23 fev.] 2007).

Dentre os aspectos apresentados em seu diagnóstico sobre a questão regional brasileira, a PNDR I (BRASIL/MI, [2006 ou 2007]) menciona a persistência de um padrão macrorregional de expressivas diferenciações socioeconômicas e a coexistência de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios, e sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação em todas as macrorregiões do país. Ademais, as desigualdades regionais são consideradas como entraves ao processo de desenvolvimento nacional, sendo que sua redução passaria pela valorização da diversidade regional do país, ou seja, pela exploração consistente dos potenciais endógenos de desenvolvimento das regiões do país, abandonando-se, portanto, a tradicional visão que advogava certa homogeneização técnico-produtiva do território nacional.

Por conseguinte, a política elenca como estratégias para alcançar os seus objetivos o estímulo a processos e oportunidades em múltiplas escalas espaciais e a articulação das políticas públicas e seus respectivos instrumentos financeiros em torno dos recortes espaciais prioritários por ela definidos. Assim, na escala microrregional são elegíveis as sub-regiões dinâmicas, estagnadas ou de baixa renda, segundo tipologia⁴ criada pela PNDR, excetuando-se como sub-região prioritária aquelas classificadas como alta renda; na escala mesorregional foram consideradas as Mesorregiões Diferenciadas e as Regiões Programa-Especiais; na escala macrorregional foram abarcadas nas áreas de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco; por fim, como áreas especiais incluem-se o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides).

O Governo Federal seria o responsável por conferir coerência e efetividade à PNDR, apresentada como uma política de caráter nacional. Assim, no tocante à região amazônica, a Sudam foi recriada em 2007 para assumir um papel fundamental no processo de elaboração e implementação de políticas, programas e ações e de recursos financeiros e fiscais, especialmente por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Incentivos Fiscais (IF) (BRASIL/MI, [2006 ou 2007]).

⁴ As Microrregiões Geográficas do IBGE, com exceção dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, onde se manteve a escala municipal como recorte espacial de análise, foram classificadas segundo o cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio por habitante (dados dos Censos Demográficos de 1991 e 1990) e taxa geométrica de variação do PIB por habitante (dados do IBGE nos triênios de 1990-1993 e 1999-2002). As respectivas microrregiões e municípios foram classificados em quatro tipos: i) alta renda: alto rendimento domiciliar por habitante, independente do dinamismo; ii) dinâmicas: rendimentos médios e baixos mas dinâmica econômica significativa; iii) estagnadas: rendimento domiciliar médio mas com baixo crescimento econômico; iv) baixa renda: baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo.

A lógica de atuação da PNDR por meio de seus instrumentos compreende a concessão de empréstimos subsidiados (FDA e FNO) e incentivos fiscais (IF) ao setor privado para que eles implantem projetos na região que elevem investimentos privados e assim fortaleçam a atividade produtiva, com geração de emprego e renda e posterior desenvolvimento econômico e social da região. Os Arranjos Produtivos Locais (APLs) também estão dentro dessa lógica, porém financiados por recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A figura abaixo mostra bem essa relação.

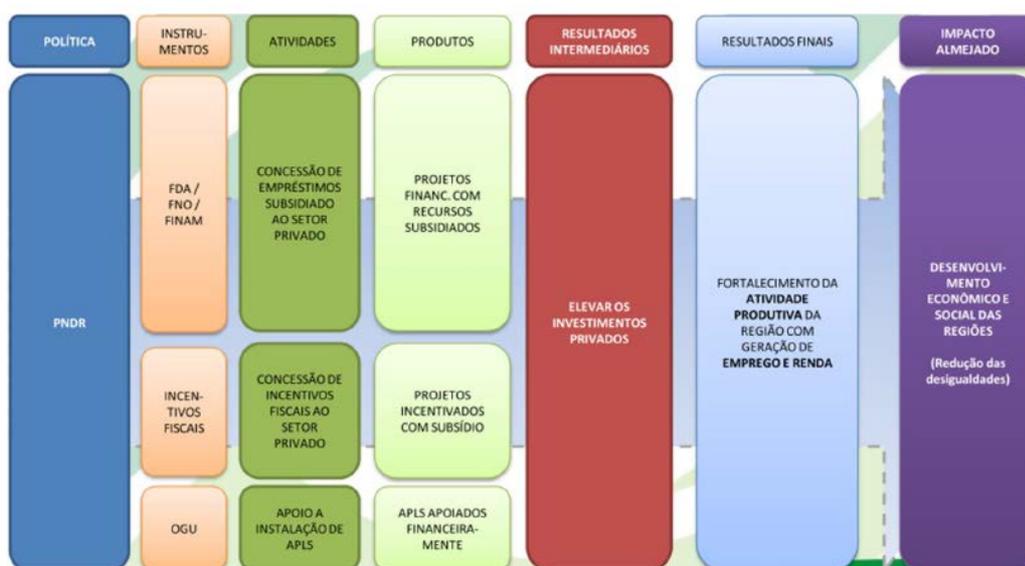


Figura 1 – Lógica de atuação da PNDR na Amazônia

Fonte: Sudam (2016, p.24).

Por sua vez, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), publicado em 2008, foi elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério da Integração Nacional, com a colaboração de Berta Becker e de Cláudio Egler. Sua área de abrangência é a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão⁵.

O PAS (BRASIL/MI/MMA, 2008) anuncia sua consonância com as diretrizes da PNDR, segundo cinco linhas temáticas: a) gestão ambiental e ordenamento territorial; b) inclusão social e cidadania; c) produção sustentável, com competitividade e inovação; d) infraestrutura; e) novo padrão de financiamento.

O diagnóstico apresentado pelo PAS (BRASIL/MI/MMA, 2008) aponta que na região amazônica os modelos de ocupação territorial e as formas de apropriação dos recursos naturais têm sido concentradores da riqueza e socialmente excludentes, ocasionando conflitos pelo acesso à terra e aos recursos minerais, madeireiros e pesqueiros, entre outros. Destacou-se a significativa migração inter e intrarregional relacionada à expansão da fronteira agrícola, concentrada em polos de atração que recebem rapidamente grandes contingentes populacionais, criando demandas por investimentos públicos em tais localidades. A rede de cidades é rarefeita na região, havendo grandes diferenças entre os grandes centros urbanos regionais (Belém, Manaus, São Luís e Cuiabá)

⁵ A Amazônia Legal, área de atuação da Sudam, compreende a totalidade dos estados supracitados, com exceção do estado do Maranhão, que é abrangido apenas na porção oeste do meridiano de 44°.

e as demais capitais e centros regionais, que também se diferem bastante das centenas de pequenas sedes municipais e vilas urbanas. Há grande diversidade étnica, social e cultural, destacando-se a presença de população indígena, que, embora estejam num processo de recuperação demográfica, ainda vivenciam situações de instabilidade decorrentes de traumas de contato, desagregação cultural e ameaça ou perda da integridade territorial. De forma geral, os indicadores sociais situam-se quase sempre abaixo da média nacional. Ademais, devido às suas peculiaridades a infraestrutura existente ainda é limitada para alavancar o desenvolvimento regional. Os grandes projetos de infraestrutura tem sido o principal vetor de transformação do espaço e da dinâmica social na Amazônia ao longo das últimas décadas, sem, no entanto, terem sido avaliados adequadamente quanto aos seus custos e benefícios. Ora são defendidos como condição essencial ao desenvolvimento e à integração da região ao país, ora são criticados como vetor de devastação ambiental, conflitos sociais e fragmentação territorial.

Destarte, é proclamado pelo PAS um ambicioso e amplo objetivo geral:

Implementar um novo modelo de desenvolvimento na Amazônia brasileira, pautado na valorização das potencialidades de seu enorme patrimônio natural e sociocultural, voltado para a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, com inserção em mercados regionais, nacionais e internacionais, e o uso sustentável dos recursos naturais com a manutenção do equilíbrio ecológico (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 57).

Como objetivos específicos, o PAS anuncia: a) promover o ordenamento territorial e a gestão ambiental; b) fomentar atividades de uso sustentável com inovação tecnológica, agregação de valor e valorização da biodiversidade; c) subsidiar obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações; d) fortalecer a inclusão social e a cidadania; e) embasar a construção de um novo modelo de financiamento na Amazônia.

No tocante ao modelo de financiamento, o plano pretende não se restringir à dimensão econômica (geração de emprego e renda), mas abranger a redução das desigualdades sociais e regionais e o uso sustentável dos recursos naturais.

No que compete às diretrizes estratégicas, o PAS propõe: o desenvolvimento sustentável; a ampliação da presença do Estado na região, inclusive por meio da atuação da Sudam; a coordenação de políticas em torno do ordenamento territorial e do planejamento regional, destacando-se respectivamente como instrumentos o zoneamento ecológico-econômico e os planos de desenvolvimento mesorregionais; a coordenação da implementação de recursos financeiros públicos a partir da lógica regional (BRASIL/MI/MMA, 2008).

Cabe ressaltar que o PAS apresenta uma abordagem diferenciada em relação aos demais planos regionais elaborados no âmbito da PNDR I, uma vez que a dimensão econômica é relativizada pelo destaque conferido às dimensões social e ambiental. O plano considera que embora uma atividade econômica apresente alto crescimento econômico ou importante participação no PIB regional, ou demonstre grande potencial num desses quesitos, sua capacidade de gerar desenvolvimento social, bem como impactos ambientais negativos também devem ser considerados no processo de planejamento (BRASIL/MI/MMA, 2008). Segundo o documento,

reconhece-se, por exemplo, a importância do crescimento dos investimentos e do PIB regional para qualquer estratégia de desenvolvimento, mas considera-se necessário extrapolar esta dimensão, uma vez que diferentes composições de produto e de investimento podem gerar estruturas distintas de distribuição

de renda, sustentabilidade política e social, geração de emprego e resposta às necessidades da maioria da população.

[...] Sabe-se, porém, que o livre funcionamento das forças de mercado não apenas é incapaz de reverter tal tendência, como inclusive a agrava.

Entende-se que cabe essencialmente ao Estado induzir o crescimento econômico das regiões menos dinâmicas, em geral por meio de fomento às atividades econômicas motrizes. Tais políticas, contudo, não previam mecanismos para evitar efeitos perversos como a concentração de renda, o agravamento da exclusão social e um padrão de crescimento econômico predatório de suas próprias bases naturais (Ibid., p.80, grifo nosso).

O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA

Para financiar políticas tão amplas em objetivos e estratégias como o PAS e a PNDR foram relacionadas a essas políticas alguns instrumentos de ação.

O Decreto nº 6.047/2007 dota a PNDR de instrumentos financeiros e fiscais, no que vale salientar aqueles para a Amazônia: a) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); b) Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); e c) Incentivos Fiscais. O decreto cita outras fontes, mas essas são menos específicas, como o Orçamento Geral da União, outros fundos que o governo possa criar ou recursos de agentes financeiros oficiais. Como os três primeiros têm nomes, dotações e legislações específicas, são denominados neste trabalho de instrumentos “explícitos”. Os dois últimos ficam a cargo da Sudam e o primeiro do Banco da Amazônia, que o gerencia com algumas competências da Sudam.

Cabe ressaltar que esses instrumentos não foram criados para a PNDR. Eles são resquícios de políticas regionais passadas. Por exemplo, os incentivos fiscais foram criados em 1963, os fundos constitucionais em 1989 e o FDA em 2001 como sucessor do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), em operação desde os anos 1970.

Por sua vez, o PAS admite como instrumentos financeiros uma série de rearranjos tributários, modificações em *royalties*, parcerias público-privadas, articulações entre investimentos dos estados, empréstimos de organismos bilaterais, FNO, FDA e BNDES. Enfim, diversas possibilidades de financiamento, que bem pensados e articulados trariam recursos para os objetivos do plano.

O que se percebe é que os objetivos e estratégias do PAS (BRASIL, 2007) e da PNDR são multidimensionais por considerar problemas sociais, ambientais e econômicos (BRANDÃO, 2014). Entretanto, os instrumentos de ação, e aqui consideramos os explícitos da PNDR, tem ênfase na dimensão econômica (geração de emprego, renda, competitividade) por serem direcionados a empreendimentos privados e pouco articulados com dimensões sociais (saúde, educação e saneamento) e ambientais (zoneamento ecológico-econômico, unidades de conservação, entre outros).

Para isso, a aplicação dos recursos deve ser alinhada com fontes de financiamento “implícitas” de outras instituições, atuando de forma transversal, mesmo que as instituições não estejam diretamente ligadas à PNDR, como é o caso dos gastos do BNDES e dos investimentos dos estados e municípios. O Gráfico 1 exibe alguns desses financiamentos no período de 2011 a 2015.

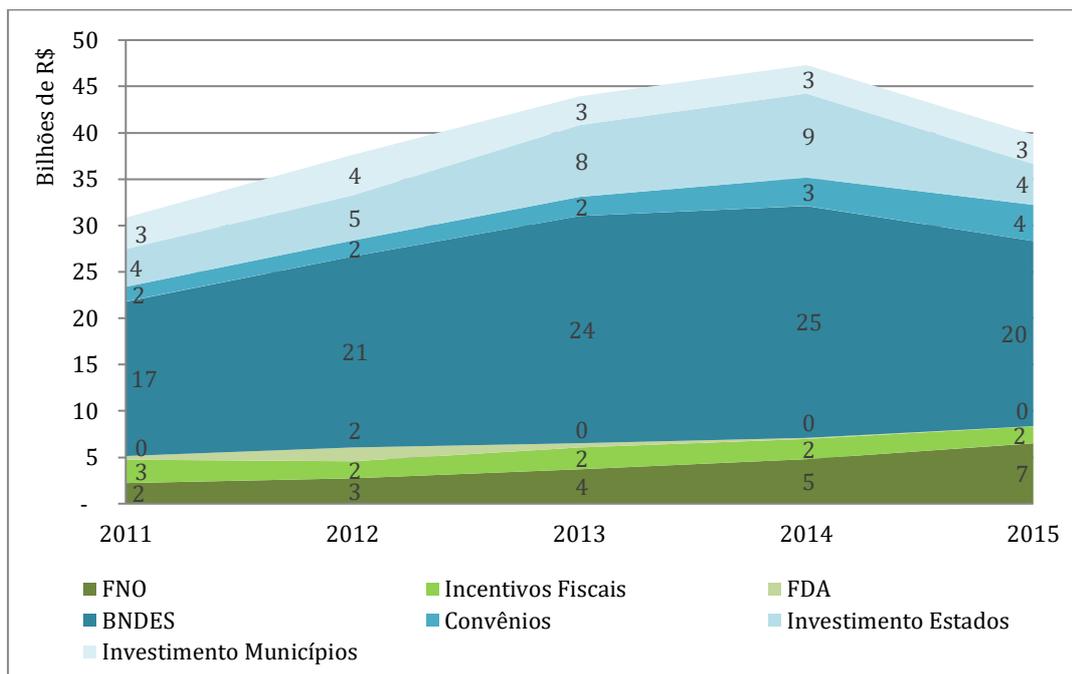


Gráfico 1- Valor dos desembolsos na Amazônia Legal 2011-2015 (R\$ bilhões).

Fonte: Elaboração dos autores com base em RFB (2016), BRASIL/CGU (2016),

BASA (2016), Sudam (2016b), BNDES (2016) e STN (2016b).

No total entre 2011 e 2015 foram desembolsados R\$ 199,4 bilhões na Amazônia Legal entre instrumentos explícitos e implícitos. Na tonalidade verde estão os instrumentos explícitos que somaram R\$ 33,3 bilhões, algo em torno de 16% do total. Na tonalidade azul estão os implícitos. Mais da metade dos desembolsos totais foram do BNDES (R\$ 106 bilhões), enquanto os convênios e os investimentos de estados e municípios totalizaram R\$ 59,5 bilhões.

FNO

No tocante aos instrumentos explícitos, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é o instrumento com maior capilaridade, abrangendo setores em todos os municípios da região. Ele é gerenciado pelo Banco da Amazônia S.A. com algumas competências da Sudam e, segundo os relatórios de atividades do FNO no período de 2011 a 2015, foram desembolsados quase R\$ 20 bilhões, em uma crescente que culminou em R\$ 6,5 bilhões em 2015 (BASA, 2016). Segundo o relatório de atividades de 2014, neste ano o FNO se dividiu em vários programas: *FNO-Pronaf*, *Amazônia Sustentável*, *Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (FNO-ABC)*, *FNO-Biodiversidade e Micro e Pequena Empresa/Empresário Individual (MPE/EI)* (BASA, 2015).

No setor rural, destaca-se o *FNO-Pronaf*, que abrange 12 linhas. Em 2014, o número de contratações foi de 30.330, somando R\$ 695 milhões, com destaque para a linha *Mais Alimentos* no Pará e Rondônia. Nota-se que a agropecuária é a maior demandante de recursos (R\$ 1,7 bilhão) alocados no *Programa Amazônia Sustentável*, o maior de todos, principalmente em Tocantins, Rondônia e Pará. Fato similar ocorre no *FNO-ABC* que contratou R\$ 611 milhões, do

qual metade foi para o Tocantins, mesmo que o maior número de operações seja no Pará (8.734). No setor rural 75% das contratações do FNO estão entre R\$ 1 mil e R\$ 35 mil, reflexo do crédito aos grupos do *Pronaf*, no entanto, no que se refere aos valores contratados, aqueles entre R\$ 200 mil e R\$10 milhões concentram 55% dos valores, o que reflete o setor agropecuário do Pará, Rondônia e Tocantins.

No setor não rural, comércio e serviços (R\$ 1,01 bilhão) e indústria (R\$ 1,07 bilhão) são os maiores contratantes no *Amazônia Sustentável*, principalmente no Amazonas e Pará. Vale ressaltar que das 44 contratações acima de R\$ 10 milhões, 20 estão no município de Manaus. Para os micro e pequenos empreendedores, o *MPE/EI* apresenta valores similares ao *FNO-Pronaf*, R\$ 600 milhões, mas o número de operações é bem menor, totalizando 1.795. O comércio e serviços são relevantes nessa linha (R\$ 414 milhões), porém ainda existe dificuldades para contratações ao empreendedor individual (R\$ 6 milhões) (BASA, 2015).

O número de contratações no setor não rural chega a mais de 5 mil, pulverizado entre faixas de R\$ 1 mil e R\$ 1 milhão (93%), principalmente no comércio e serviços, o que compõe 33,4% dos valores contratados. No entanto, existem 44 contratações acima de R\$ 10 milhões que correspondem a 51,5% dos valores totais contratados naquele ano o que caracteriza um maior volume para maiores empreendimentos, como a indústria (BASA, 2015, p.87-88).

Os outros programas mostram ainda pequena participação. O *FNO-Biodiversidade*, que apoia práticas de manejo e recuperação de áreas degradadas realizou 66 operações disponibilizando R\$ 140 milhões em 2014. Característica similar ocorre em programas como ciência e tecnologia, cultura, infraestrutura e pesca e aquicultura, áreas com pouca demanda.

Na área rural, as grandes áreas agrícolas do arco do povoamento adensado são as que mais obtêm empréstimos concedidos. O grande produtor rural no Pará, Rondônia e Tocantins tem grandes valores contratados⁶. As indústrias implantadas no Polo de Manaus também tem grande parcela nesses recursos, além do comércio e serviços em toda a Amazônia. Macedo, Pires e Sampaio (2015) mostram que os fundos constitucionais são direcionados pela demanda, o que não deixa de ser fato, porém também é possível notar que em parte eles são direcionados pela oferta, ou seja, por políticas públicas além da PNDR.

Os dados exibem a demanda do FNO. Pela oferta, os grupos do *Pronaf* tem um elevado número de contratações, o que é um dos vestígios da política pública que tenta incentivar os pequenos produtores. Entretanto, a influência é de uma política alheia à PNDR, a de apoio à agricultura familiar executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto em 2016.

Se por um lado, cada vez mais os recursos dos fundos constitucionais são guiados pela demanda da economia local, por outro a PNDR e o PAS pouco influenciam a tomada dos recursos, que são mais sujeitas a outras linhas de ações do governo, como a agricultura familiar.

No âmbito urbano, o volume de contratações é menor e concentrado em alguns setores, como a indústria em Manaus e no comércio e serviços, relevantes em boa parte das cidades da Amazônia, embora os dois últimos tenham pouco efeito multiplicador.

⁶ Isso porque o Mato Grosso que tem uma grande parcela do agronegócio não faz parte do norte do Brasil, pois provavelmente contrataria a maior parte dos recursos.

Essa relação de direcionamento do FNO ao setor produtivo rural e à indústria pode formar uma rede de cidades policêntricas, como em Manaus ou em cidades da fronteira agrícola, a exemplo de Vilhena ou Paragominas, podendo haver o espraiamento de benefícios para cidades do entorno ou a formação de uma rede de complementação de produtos e serviços na região. Porém, deixa a mercê cidades que sobrevivem do comércio e serviços, como Tefé e outras da Amazônia Central e Ocidental, aumentando a divergência entre elas. Da mesma maneira, o pequeno empreendedor que age em atividades fora do comércio e serviços, principalmente nas grandes áreas urbanas amazônicas ainda não é tão incentivado, mas pode ser um agente impulsionador da inovação para resolver problemas da região.

Dessa forma, descobrir como direcionar as contratações de forma rentável para cidades com acesso mais restrito, aumentando escala e mantendo o uso sustentável dos recursos naturais, da mesma forma que para o pequeno empresário urbano, com grande capacidade inovadora, é o desafio da PNDR ao utilizar o FNO como instrumento.

FDA

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) é destinado para grandes investimentos em infraestrutura, assim como foi o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) no passado. Segundo os relatórios de gestão do FDA, de 2011 a 2015 foram desembolsados R\$ 2,5 bilhões (SUDAM, 2016b), o menor valor entre todos os instrumentos analisados, mesmo que no período tenham sido orçados R\$ 6.781 bilhões, segundo os mesmos relatórios. A razão para isso são as dificuldades na sua aplicação. Seus recursos são provenientes majoritariamente de dotações do Orçamento Geral da União (OGU) (Decreto nº 7.839/2012) e financiavam principalmente investimentos no setor de energia elétrica até 2012, como linhões, hidrelétricas, termelétricas e pequenas centrais elétricas (PCH), uma das linhas de ação do Governo Federal. Portugal, Silva e Mourão (2015) mostram que a dotação orçamentária para o FDA se encontra no mesmo nível desde 2012, quando houve uma mudança na legislação para dar maior autonomia ao fundo. No entanto, a lei nº 12.712/2012 alterou a assunção do risco para o agente operador, o que gerou diminuição do nível de aprovação de pleitos e acaba não sendo interessante aos bancos operarem o fundo, que possuem produtos similares.

Com isso, o FDA se torna concorrente às linhas de crédito dos bancos operadores, em especial do FNO. As grandes empresas, que seriam os demandantes do FDA, captam o fundo constitucional, por esse operar ininterruptamente desde 1989 e ser operado pelo Banco da Amazônia S.A., que não sofreu extinção como a Sudam, o que dá a ele uma maior solidez.

A legislação do FDA admite que os beneficiários podem acessar o crédito desde que tenham 20% de recursos próprios no valor do projeto, não importando o valor de seu faturamento, enquanto no FNO as empresas com faturamento acima de R\$ 90 milhões podem financiar entre 90% e 70% do projeto. Em outras palavras, o FDA não delimita seu espaço na grande empresa, pois não estipula um faturamento mínimo, e o FNO pode abrangê-las, num processo de encolhimento do primeiro. Outro fato foi que na extinção da Sudam nos anos 2000 e a posterior mudança do FINAM para o FDA fez com que as grandes empresas demandantes do primeiro migrassem para outras fontes de financiamento, como FNO e o BNDES.

INCENTIVOS FISCAIS

O terceiro instrumento explícito da PNDR são os Incentivos Fiscais, entendidos como gastos tributários, segundo nomenclatura da Receita Federal do Brasil (RFB). Eles são aprovados pela Sudam e reconhecidos pela Receita Federal do Brasil em setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional (Decreto nº 4.212/2012) em projetos de implantação, diversificação, ampliação e modernização, na qual a principal modalidade é a redução fixa de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)⁷.

De 2011 a 2015, as estimativas da RFB calcularam gastos tributários de R\$ 10,7 bilhões. Sudam (2016a) mostrou que no período 2011 a 2014 foram concedidos 878 incentivos fiscais, a maioria no Amazonas e no Mato Grosso. O estudo mostra que historicamente os incentivos são destinados para o setor de eletroeletrônica e microeletrônica, característica do Polo Industrial de Manaus (PIM), no entanto, nos últimos anos a indústria de alimentos e bebidas, que representa os grãos do Mato Grosso vem aumentando sua participação relativa. Também foram incentivados projetos de infraestrutura, principalmente no setor energético.

Algo similar ao FNO ocorre nos incentivos. Ele também é guiado pela demanda do setor industrial do PIM e da indústria alimentícia do Mato Grosso, ao mesmo tempo em que concedeu redução tributária a empreendimentos energéticos, uma linha de ação do governo brasileiro.

Outro ponto levantado em Sudam (2016a) foi que os pleitos para modernização apresentam tendência de crescimento quase no mesmo nível da implantação. Isso significa algo positivo, pois pode estar se iniciando um segundo momento do instrumento, pois cada vez mais, eles são concedidos para empresas já instaladas e que buscam se modernizar em vez de captação de novos empreendimentos.

BNDES

Na mesma linha dos instrumentos explícitos, porém nesse caso implícito, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financia os setores produtivos privados. Segundo seu sítio eletrônico (BNDES, 2016) ele desembolsou R\$ 106,6 bilhões na Amazônia Legal de 2011 a 2015⁸. Se levado em consideração apenas a região norte foram R\$ 63,8 bilhões destinados majoritariamente para grandes empresas. Este perfil de empréstimos está intimamente relacionado ao financiamento das obras do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, como as Usinas Hidrelétricas (UHE) de Belo Monte no Pará e Girau e Santo Antônio em Rondônia.

Fazendo um comparativo com 2012, último ano em que os desembolsos por setor foram regionalizados, os gastos com infraestrutura na região norte corresponderam a 63% dos R\$ 13 bilhões investidos naquele ano, dos quais os principais estados atendidos são Pará e Rondônia. Se incluídos o Mato Grosso e o Maranhão, o primeiro é o único em que os desembolsos com agropecuária ultrapassaram a infraestrutura (BNDES, 2013, p.195).

⁷ As outras modalidades são: Redução Escalonada do IR e adicionais não restituíveis de 12,5% de 2009 a 2013; Depósitos para reinvestimento; Depreciação acelerada incentivada para efeito de cálculo do IR; Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS; Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM; e Isenção do IR para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital.

⁸ Somou-se os desembolsos na região norte mais Mato Grosso e Maranhão.

Com base nessas informações nota-se um papel bem claro do BNDES na região: financiar os grandes projetos de infraestrutura. Por um lado, o BNDES engloba investimentos que o FNO não tem recursos suficientes para financiar. Por outro lado, o FNO supre sua função de prover crédito aos pequenos produtores rurais e não rurais, embora contribua suplementarmente nos grandes investimentos.

Ainda no âmbito do BNDES há o Fundo Amazônia, não para financiar projetos produtivos, mas sim investimentos não reembolsáveis proveniente de doações internacionais para ações de combate ao desmatamento e uso sustentável das florestas, podendo financiar 20% de seus recursos em outros biomas. No sítio eletrônico do fundo, de 2008 a 2015, já foram desembolsados R\$ 518 milhões, contemplando 80 projetos direcionados para o terceiro setor, União, estados, municípios, universidades e organismos internacionais (FUNDO AMAZÔNIA, 2016, p.34-35).

O que se depreende dos instrumentos analisados até o momento – FNO, FDA, incentivos fiscais e BNDES – é que eles são voltados para o meio empresarial privado, mesmo que este esteja articulado com grandes obras públicas. Porém, os princípios e objetivos da PNDR necessitam do financiamento direto para entes públicos que são competentes, segundo a Constituição de 1988, para garantir um mínimo de capacidades básicas, como o acesso ao saneamento básico, saúde, educação e infraestrutura urbana, a fim de realizar investimentos e os manter, um fato importante que não é tão relacionado ao crescimento do PIB, mas tem impacto na qualidade de vida da população.

CONVÊNIOS

Os desdobramentos da crise fiscal dos anos 1980 e o maior controle sobre as finanças públicas subnacionais após meados dos anos 1990 (LOPREATO, 2002) criaram uma lacuna no financiamento aos entes públicos, em geral, e para política regional, em particular. A PNDR não aprovou recursos⁹ para financiar consórcios de municípios, prefeituras e estados e no seu lugar surgem os convênios como importante fonte de financiamento dos entes públicos, que tem como fonte contratos com os ministérios ou emendas parlamentares.

Na Amazônia, foram assinados 15.252 convênios entre 2011 e 2015, que equivaleram a R\$ 12,3 bilhões liberados em convênios com fim de vigência nesse período (BRASIL/CGU, 2016). O Maranhão teve liberado R\$ 2,5 bilhões e Acre, Amazonas, Pará e Tocantins tiveram liberados mais de R\$ 1 bilhão cada e o maior número de convênios esteve no Maranhão (3.058). Pará, Mato Grosso e Rondônia tiveram mais de 2 mil convênios cada. Na relação convênio/valores, o estado de Roraima é aquele que recebeu o maior aporte de recursos (R\$ 1,6 milhão por convênio).

No total de recursos liberados dos convênios com fim da vigência no período 2011-2015, os municípios são os mais beneficiados, porém se visto os maiores convênios, os dois maiores destinos são os estados. O Ministério dos Transportes por meio do Departamento de Infraestrutura de Transporte liberou recursos de R\$ 460 milhões para o governo do Amapá para construção de uma rodovia entre Ferreira Gomes e Calçoene e R\$ 495 milhões para o governo do Acre para obras na rodovia BR 364 entre Manuel Urbano e Feijó. Ressalta-se que a maioria dos convênios são oriundos de editais do Governo Federal em programas nacionais, sem perspectiva regional, causando concorrência entre os entes.

⁹ Esse tipo de recurso até que está contemplado no projeto de lei nº 375/2015, que dá início à fase II da PNDR, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

No âmbito da PNDR, o Ministério da Integração Nacional liberou R\$ 1,06 bilhão em 724 convênios. Um quarto deste valor foi destinado à implantação de um Polo de Fruticultura no Tocantins pela Secretaria Nacional de Irrigação. As principais atuações são na área da defesa civil e de irrigação. Por sua vez, a Sudam liberou R\$ 36 milhões em 70 convênios com término entre 2011 e 2015, com a maior parte dos recursos (R\$ 16 milhões) liberados para Roraima. Em 2012 foram R\$ 14 milhões liberados ao passo que em 2014 esse número se reduziu para R\$ 663 mil, o que mostra a oscilação desse instrumento implícito. O principal destino são os municípios e a fonte em sua maioria é de emendas parlamentares, no caso da Sudam.

ESTADOS E MUNICÍPIOS

A análise anterior mostra que os convênios são importantes enquanto instrumento de financiamento. Os municípios investiram entre 2011 e 2015 R\$ 17 bilhões. Percebe-se que os investimentos realizados pelos municípios tem o mesmo valor dos convênios realizados em escala municipal em alguns anos, como em 2014. Com isso, pode-se supor que os convênios oriundos dos Ministérios ou de emendas parlamentares basicamente financiam os investimentos dos municípios, com algumas exceções em assunções de dívida, recursos próprios ou outras transferências do Governo Federal. Os dados de BRASIL/CGU (2016) mostram que em 2014, os municípios amazônicos investiram R\$ 3,07 bilhões, enquanto os convênios liberaram R\$ 2,5 bilhões para tais entes. Se excluídos Manaus e Parauapebas, que tem grande receita própria e investiram juntos R\$ 600 milhões nesse ano, pode-se dizer que os convênios financiaram os investimentos dos municípios na Amazônia, pois os valores são próximos (R\$ 2,5 bilhões).

Segundo os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2016b) o investimento dos estados atingiu R\$ 30,1 bilhões e o estado que mais investiu foi o Amazonas seguido pelo Pará. Nos estados, os convênios são importantes, mas também há grande participação da dívida pública, arrecadação própria e transferências do Governo Federal como fonte de financiamento. No período, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2016a) os estados amazônicos estavam longe dos limites da dívida estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 200%. O maior deles foi o Mato Grosso em 2012 que atingiu 176%, mas que decaiu para 110% em 2015. O restante dificilmente ultrapassou 100% na relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL).

A capacidade de investimento de cada um é baixa se visto que eles têm responsabilidades em investimentos em infraestrutura, que são os mais dispendiosos. O Amazonas, que mais investe, gastou R\$ 6,8 bilhões no período (STN, 2016b). As fontes de financiamento externas são reduzidas em função da LRF, e os estados se financiam por meio dos bancos públicos federais como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES. Note-se que o Pará apresenta dificuldades em tributar sua principal atividade econômica, a mineração devido a Lei Complementar nº 87/1996 que isenta de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) produtos primários e semielaborados destinados ao exterior, como é o caso da mineração. E o Acre, Amapá e Roraima ainda sobrevivem em parte das transferências do Governo Federal (STN, 2016a). Em outras palavras, a fragilidade econômica dos estados e a atual configuração federativa brasileira influenciam na sua capacidade de financiar investimentos por conta própria.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Conforme afirma Costa (2011), embora a atuação do Estado seja imprescindível para o desenvolvimento nacional, sobretudo em países continentais como o Brasil, o cenário político e econômico atual, seja no âmbito nacional ou internacional, tem reduzido a capacidade dos Estados

de formularem suas estratégias de desenvolvimento ou de defesa, de estabelecerem e operarem as suas próprias logísticas de controle e gestão, de promoverem o seu ordenamento territorial e de controlarem, conservarem e explorarem o território segundo seus exclusivos interesses. Um exemplo cabal para o autor são as mal-sucedidas tentativas de formular e aplicar políticas públicas integradas para a Amazônia, região que compõe quase metade do território brasileiro.

Costa (2011) assinala que o movimento de diferenciação interna opera em múltiplas escalas espaciais e possui largo espectro, cujos vetores que o impulsionam são de natureza multidirecional e, em grande medida, relacionados aos usos divergentes, competitivos e conflituosos dos lugares e das suas potencialidades intrínsecas.

De certa forma, esse movimento tem sido realizado segundo várias imagens produzidas sobre a região amazônica ao longo da história recente do país – Amazônia como natureza imaginária, como região periférica, como questão nacional, como inferno verde, como vazio demográfico, como reserva de recursos, como reserva ecológica do planeta, como região atrasada –, conforme assinala Gonçalves (2001). Tais imagens por sua vez estão no cerne de distintos, contraditórios e conflituosos padrões de organização do espaço regional: o padrão *rio-várzea-floresta* e o padrão *estrada-terra firme-subsolo*, cada qual com suas peculiaridades e demandas, inclusive reclamadas à gestão pública, levando à mais recente imagem da região associada à desordem tanto social como ecológica, adverte o autor.

Portanto, associado ao movimento de diferenciação interna do país, Costa (2011) aponta a existência de um mosaico de desigualdades socioespaciais presente em todas as escalas, do nacional ao intra-urbano, passando pelo regional (COSTA, 2011).

Mello-Théry (2011) destaca a existência de substanciais conflitos entre as políticas públicas que incidem sobre a Amazônia, especialmente as ambientais e agrárias, uma vez que elas atuam predominantemente sobre paradigmas políticos, econômicos e administrativos opostos. Por conseguinte, o espaço geográfico é fragmentado em função das disputas políticas que defendem formas de ocupação socioeconômicas divergentes. A Amazônia é uma região estratégica e ao mesmo tempo uma fronteira econômica e social em disputa, afirma Mello-Théry, configurando-se como um grande desafio à gestão das políticas públicas voltadas a amplos e verdadeiros processos de desenvolvimento que prezem pela conservação de sua heterogeneidade social, ambiental, econômica, cultural e política.

Para Nitsch (2002), os processos de “desenvolvimento” da Amazônia possibilitariam quatro cenários: a) o pior possível, com miséria e destruição da floresta; b) atual na situação de periferia, desmatamento gradual e algumas áreas protegidas; c) alternativo, que seria um arquipélago territorial com crescimento monetário e crescimento dentro e ao redor das cidades; e d) contraste, com moratória do desmatamento, conservação e pagamento internacional pelos serviços florestais.

A partir do exame das seções anteriores, conclui-se que os objetivos da PNDR I e do PAS estão relativamente de acordo com os desafios da Amazônia Legal, embora ambas políticas apresentem limitações de ordem teórica, operacional e política, conforme assinalam Silva (2014) no tocante à PNDR e Bertha Becker (2010) no caso do PAS. Porém, ainda que tais limitações não se apresentassem, sabemos que a existência de planos bem fundamentados e coerentes com a realidade e suas demandas por transformações não garante sua implementação e consequente transformação do *status quo* que se almeja superar.

O certo é que dos planos desenvolvidos para a região, como o PAS e a PNDR, foram bem concebidos, refletidos e analisados, porém a pergunta principal nesse início de século XXI é sobre a sua aplicação. A crítica que se faz entre o planejado e o aplicado é algo parecido com o que Chang (2010) proferiu sobre os Objetivos do Milênio das Nações Unidas (ONU), de que eles são anti-desenvolvimento. Ele diz que os objetivos falam em erradicar a pobreza, a fome, aumentar o nível de educação, reduzir a mortalidade infantil e promover a sustentabilidade, ao mesmo tempo em que implicitamente realçam a especialização em determinados produtos que possuem vantagens comparativas, ao invés de uma transformação produtiva no território. Para ele isso seria um descompasso entre o âmbito econômico e social dos objetivos.

Na Amazônia, os planos objetivam melhor saúde, educação, saneamento, proteção ambiental, mas os instrumentos continuam direcionados para o setor produtivo privado, que historicamente e com o apoio do Estado, constituíram grandes enclaves na região, como na mineração.

Não se quer dizer que para a Amazônia a saída seja a diversificação produtiva como pensado por Chang (2010), mas passa pela instrumentalização das potencialidades, como bem definidas pelo PAS e PNDR I. A região tem uma função essencial para o clima do planeta e uma população estimada de 27 milhões de habitantes em 2015 (IBGE, 2016) que precisa elevar a sua qualidade de vida. O econômico, o social e o ambiental tem que estar agregados e os planos já denotam isso, enquanto os instrumentos para sua efetivação ainda não.

Os recursos explícitos são direcionados para a iniciativa privada. O único que passa próximo de uma iniciativa ambiental mais pertinente é o FNO, com a linha FNO-ABC para agropecuária, que só foi criada em razão de um compromisso assumido pelo Brasil de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) na 15ª Conferência das Partes (COP-15) em 2009. E na Amazônia, o maior emissor de GEE é a atividade agropecuária (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2016).

O BNDES gerencia o Fundo Amazônia, decorrente de recursos da Noruega, que tem um público alvo diferente dos instrumentos explícitos e do próprio BNDES em geral. Ele tenta dar suporte financeiro a iniciativas ambientais e leva em consideração o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) dos estados, que viraram leis nas décadas de 1990 e 2000, e tentam realizar um ordenamento territorial.

Nessa linha ambiental, a possibilidade de financiamentos deve ser mais direcionada para recursos de fundos estrangeiros, como dos bancos multilaterais e de países participantes dos tratados da ONU para o meio ambiente. No âmbito do governo brasileiro, a parceria para aplicação dos recursos deve contar com o MI e o MMA, nos moldes do que ocorreu no planejamento do PAS. A princípio, isso pode parecer lógico, mas para aplicação de recursos acaba não sendo, pelo problema da coordenação política da PNDR.

Pelo lado da atividade produtiva, a insistência em instrumentos econômicos encontra na frágil economia uma grande barreira na região. O objetivo de atração de investimentos se mostra cada dia mais distante. Como discutido, em parte eles são direcionados pela demanda, como mostrado pelas oscilações nas tomadas de recursos (SUDAM, 2016a; 2016b). Quando a economia de Manaus desacelera, a demanda por incentivos cai. Quando a produção agropecuária recua, o FNO apresenta dificuldades. Por isso existe um problema histórico na aplicação total de recursos na Amazônia. O FDA é o exemplo mais claro, na qual a demanda pelo crédito subsidiado dificilmente é aplicada na totalidade.

Pelo lado da oferta, a PNDR não constituiu corpo para usufruir dos recursos disponibilizados para ela e outras políticas públicas do governo federal utilizam de alguma forma os recursos, a exemplo do *Pronaf* no FNO e dos planos energéticos nos Incentivos Fiscais e FDA. Porém, isso não se constituiu ainda em demanda suficiente para modificar a realidade da região, justamente pelo enfoque na renda destes instrumentos.

A demanda para tantos recursos (R\$ 33 bilhões entre 2011 e 2015) pode estar em outro lugar, inclusive dentro do próprio Estado. Há problemas no pacto federativo brasileiro que fazem com que os governos estaduais e municipais tenham dificuldades para realizar investimentos por conta própria, seja por dívidas auferidas ou por suas baixas receitas (MONTEIRO NETO, 2015). Eles têm um importante papel na dimensão social do desenvolvimento, pois serviços de asfaltamento, esgotamento, saúde básica, educação no ensino básico são responsabilidades destes entes federativos.

Um orçamento como do FDA, que girou em torno de R\$ 6.781 bilhões entre 2011 e 2015 e aplicou R\$ 2,5 bilhões¹⁰, teve apenas 4 projetos aprovados nesse período (SUDAM, 2016b). É sem dúvida uma grande concentração de recursos. Esse valor destinado para desenvolver a região pode ser melhor direcionado. Os órgãos gestores da PNDR e do PAS, como a Sudam e o MI, podem ser os indutores desse processo, de forma a direcionar a oferta de recursos e constituir verdadeiramente uma política de desenvolvimento regional, que pressupõe a ação ativa do Estado.

A dificuldade para tal mudança são as fragilidades dessas instituições para efetivar os planos de desenvolvimento que formularam. Como exemplo, 8 municípios investiram acima de R\$ 40 milhões cada no ano de 2015 (STN, 2016b). Destes, seis foram classificados como alta renda na topologia da PNDR, que não são elegíveis pela política. Os outros dois são Parauapebas, que tem grande receita própria proveniente dos *royalties* pagos pela mineração, e São Luís, uma capital. Os 8 juntos investiram R\$ 1,083 bilhões do total de R\$ 2,6 bilhões investidos naquele ano. Desse pequeno cálculo, infere-se que os instrumentos explícitos da PNDR, no caso o FDA, poderiam financiar municípios da Amazônia Legal que pouco investem e são elegíveis pela política. Isso pode colaborar, por exemplo, em melhor provisão de infraestrutura urbana, atingindo a dimensão social do desenvolvimento. O BNDES e os bancos multilaterais já atuam assim, pois financiam tanto a iniciativa privada quanto a pública e o terceiro setor.

Nesse contexto, a Sudam e o próprio MI ganhariam maior peso político na tomada de decisões sobre a política que querem implantar. Isso tiraria dos convênios a principal fonte de financiamento dos municípios e passaria para os gestores da PNDR. A Sudam teria recursos próprios e em parte deixaria de ser repassadora de recursos das emendas parlamentares para os estados e municípios. O mesmo pode se aplicar para iniciativas que proponham a preservação ambiental ou o zoneamento ecológico-econômico na região.

Essas duas medidas podem dar força a PNDR e ao PAS tanto no âmbito dos recursos financeiros e do poder político como também do enfrentamento de problemas nas dimensões sociais e ambientais, que reduzem a qualidade de vida dos amazônidas. No entanto, essa mudança deve ser monitorada e avaliada pelos órgãos de controle e pela sociedade civil.

Diante do exposto, a análise dos planos de desenvolvimento regional face à concorrente aplicação de recursos nos permite afirmar que há um grave descolamento entre ambos, pois os

¹⁰ Os recursos liberados são de projetos anteriores, porém segundo Sudam (2016b) o número de projetos aprovados de 2006 a 2014 foi de 17.

instrumentos focam sobremaneira a dimensão econômica relacionada ao crédito ao empreendedor privado e à geração de renda, enquanto outras dimensões como a social e ambiental, embora mencionadas planos, não atendidas pelos instrumentos, ainda que se trate da região que detém maior floresta tropical do planeta. .

REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO; J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *In*: Revista Política e Planejamento Regional, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BANCO DA AMAZÔNIA. Relatórios de Atividades FNO 2014. Belém: BASA, 2015. Disponível em: <<http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/obanco-relatoriosatividades>>. Acesso em: 10. out. 2016.

_____. Relatórios de Atividades FNO 2011, 2012, 2013 e 2015. Belém: BASA, 2016. Disponível em: <http://www.bancoamazonia.com.br/images/arquivos/relatorios_atividades/Relatorio_FNO_Exercicio_2014_10_DIREX_31_03.pdf> Acesso em: 10. out. 2016

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL – BNDES. Estatísticas e desempenho: Estatísticas por região, estado e porte da empresa. Rio de Janeiro: BNDES, 2016. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>> Acesso em: 10. out. 2016.

_____. Relatório de Gestão do Exercício 2012. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

BECKER, B. Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BECKER, B.; GALVÃO, A. C. F. Plano Amazônia Sustentável (PAS). Brasília: mimeo., 2010.

BRANDÃO, C. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. *Política e Planejamento Regional*, v. 2, p. 339-344, 2014.

BRASIL. Congresso. Senado. Projeto de lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Poder Executivo*, Brasília, DF, 23 fev. 2007.

_____. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo. Brasília: BRASIL/MI, [2006 ou 2007].

_____. Ministério da Integração Nacional. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Texto de Referência (Resumo Executivo). Brasília: BRASIL/MI, 2012.

- _____. Ministério do Meio Ambiente. Municípios-alvo para o eixo ordenamento fundiário e territorial. Brasília: MMA, 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2016.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável. Brasília: BRASIL/MI/MMA, 2008.
- _____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Portal da Transparência: Todos os Convênios. Brasília: BRASIL/CGU, 2016. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/convênios/ConvêniosListaGeral.asp?Ordem=-1>>. Acesso em 10. Out. 2016.
- CHANG, H-J. Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse. *In*: S. Khan and J. Christiansen (eds.). Towards New Developmentalism. Market as a Means rather than Master. Londres e Nova York: Routledge, (2010).
- COSTA, W. M. Prefácio. *In*: MELLO-THÉRY, N. A. Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.
- FUNDO AMAZÔNIA. Relatório de Atividades 2015. Brasília: Fundo Amazônia, 2016.
- GONÇALVES, C. W. P. Amazônia, Amazônias. São Paulo: Contexto, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Contas Nacionais: Contas Regionais 2012. Rio de Janeiro, 2014.
- _____. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013. Rio de Janeiro: 2015.
- _____. População residente enviada ao Tribunal de Contas da União 2001-2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/serie_2001_2015_tcu.shtm> Acesso em: 11. set. 2016.
- LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: UNESP, 2002.
- MACEDO, F.C.; PIRES, M.J.S.; SAMPAIO, D.P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. *In*: Encontro Nacional de Economia Política, 20. 2015, Foz do Iguaçu. Anais Eletrônicos... Foz do Iguaçu, UNILA, 2015. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos>>. Acesso em: 17. fev. 2016.
- MELLO-THÉRY, N. A. Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.
- MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.
- NITSCH, M. O futuro da Amazônia: questões críticas, cenários críticos. *In*: Estudos Avançados, v.16, n. 46, p. 141-156, 2002.

- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Brasília: Observatório do Clima, 2016. Disponível em: <<http://plataforma.seeg.eco.br/map>>. Acesso em: 10. Out. 2016.
- PORTUGAL, R. SILVA, S. MOURÃO, K. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA): Análise do Esforço Fiscal por meio de Indicadores de Desempenho. Cadernos CEPEC, v. 4, p. 1-17, 2015.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT). Brasília: RFB, 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoesploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>>. Acesso em: 17. nov. 2015.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. Área temática 4: Finanças estaduais e municipais. Brasília: STN, 2016a. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/area-tematica-4-financas-estaduais-e-municipais>> Acesso em Acesso em 10. Out. 2016.
- _____. Siconfi: Contas Anuais. Brasília: STN, 2016b. Disponível em <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em Acesso em 10. Out. 2016.
- SILVA, S. A. O planejamento regional brasileiro pós-constituição federal de 1988: instituições, políticas e atores. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-13012015-190859/pt-br.php>>. Acesso em 08. out. 2016.
- _____. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. Brasília: IPEA, nov. 2015 (Texto para Discussão, n. 2150). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26707>. Acesso em Acesso em 08. Out. 2016.
- _____. Governança territorial nos recortes mesorregionais da PNDR. *In*: Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, A questão regional, uma questão (de) política, 3, 2016. Anais eletrônicos. Blumenau: Sedres, 2016.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. Incentivos fiscais concedidos: relatório de avaliação 2007-2014. Belém: Sudam, 2016a.
- _____. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA: Relatório de Avaliação 2006 à 2014. Belém: Sudam, 2016b. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/component/content/article?id=962>> . Acesso em 20. out. 2016.
- _____. Relatórios de Atividades do FDA. Belém: Sudam, 2016c. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/documentos-institucionais?id=151>>. Acesso em 20. out. 2016.
- TRINDADE, J. R. B. (Ed.). Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: A SPVEA enquanto auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro. Belém: Paka Tatu, 2014.