

POLÍTICA REGIONAL NA AMAZÔNIA: A PNDR II

Rodrigo Portugal da Costa

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é debater amplos aspectos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na Amazônia Legal,¹ e se os objetivos, as estratégias e os princípios elencados na proposta da fase II da PNDR conversam com os desafios, o financiamento e a sua coordenação, bem como com o Plano Amazônia Sustentável (PAS).

As ações estatais para a 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 (Sudam) e o Banco da Amazônia S.A. Entretanto, a partir da década de 2000, é verificado um esforço de retorno das políticas de desenvolvimento regional (PDRs), e uma das tentativas de reformulação desse planejamento é a PNDR.

As principais alterações da PNDR em relação ao passado são: sua abrangência nacional, não apenas no Norte e no Nordeste; a criação das tipologias de alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda; de mesorregiões diferenciadas; da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR); além de recriação das superintendências regionais.

Segundo Silva (2015), a PNDR buscou sair dos modelos tradicionais de planejamento regional, marcados por estruturas de cima para baixo (*top-down*), as quais estão calcadas nos grandes investimentos apoiados por incentivos fiscais e gerenciados pelas superintendências regionais. Segundo vários autores citados em Silva (2015), um dos avanços teórico-metodológicos mais significativos foi a adoção de uma “abordagem multiescalar” (Silva, 2015, p. 14) na política.

A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047/2007² com dois objetivos: *i*) redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras; e *ii*) promoção da

1. A Amazônia Legal foi definida pela Lei nº 1.806/1953 e compreende os estados de Pará, Amapá, Rondônia, Roraima, Amazonas, Acre, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão (até o meridiano 44º).

2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>.

equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. Para alcançá-los, as estratégias foram o estímulo a processos e oportunidades em múltiplas escalas e a articulação de ações públicas e investimentos.

Entretanto, segundo Alves e Rocha Neto (2014), a PNDR entrou em funcionamento em 2007 sem a devida maturação, e ainda não se transformou em política pública. A lei que a implementa está em votação no Congresso, e o Ministério da Integração Nacional (MI), preocupado com o quadro de fragilidade institucional para a execução de suas políticas, iniciou processo de discussão por meio de várias conferências, as quais foram realizadas ainda em 2012 com o objetivo de discutir os problemas e reformular a PNDR, dando início a sua segunda fase.

Com base nas discussões realizadas, o Projeto de Lei do Senado nº 375/2015, em seu art. 2º, propõe a reformulação dos objetivos da PNDR (Brasil, 2015a, p. 1-2), os quais estão descritos a seguir.

- 1) Promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos.
- 2) Garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
- 3) Promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais.
- 4) Consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do país, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas.

Para assegurar os objetivos, as estratégias são, como bem resumiu Brandão (2013, p. 38):

- 1) Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, nos níveis estratégico, tático e operacional;
- 2) Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais de caráter setorial;
- 3) Territorializar o PPA [Plano Plurianual] e articulá-lo aos PPAs estaduais.

Do mesmo modo, os princípios que norteiam os objetivos estão elencados no art. 3º do projeto de lei, entre os quais estão a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade das políticas.

A multidimensionalidade é vista neste capítulo como em Sen (1999), que considera que os indivíduos precisam de liberdades para atingir um mínimo de capacidades que levam ao desenvolvimento humano. Essas liberdades estão em

cinco dimensões: econômica, social, política, transparência e segurança protetora, que devem ser inter-relacionadas e complementares para atingir o desenvolvimento. Se o intuito é ter uma PNDR multidimensional, deve-se, portanto, passar por esses aspectos, principalmente os que dizem respeito à dimensão econômica e à social, que são debatidas ao longo deste capítulo.

A transescalaridade segue a linha de Becker (2009) para a Amazônia. Nessa linha, a região não é mais uma fronteira de ocupação, mas sim de capital natural, com conexões influenciadas por vetores tecnológicos em escalas internacionais, nacionais e regionais. Conhecer o espaço em amplas escalas e como ele pode ser articulado é umas das tarefas da PNDR II. Ao lado dos setores e das propostas aparecem regiões específicas e potencialidades. Ao lado da localidade, observa-se o aspecto nacional e as conexões internacionais.

O princípio da transversalidade vai ao encontro das reflexões de Brandão (2013) de articular consistentemente várias instituições – e suas políticas –, como ministérios e secretarias estaduais e municipais, para o desenvolvimento regional, de forma a construir uma prevalência da visão territorial sobre as setoriais. Isso dá à atual PNDR um aspecto institucional e articulador de atores estatais e privados.

Para colocar em prática os objetivos, a PNDR II fala em seis mecanismos de financiamento, dos quais para a Amazônia estão: *i*) o Orçamento Geral da União (OGU); *ii*) o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); *iii*) o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); e *iv*) os incentivos e benefícios fiscais. Neste trabalho, os três últimos são chamados de instrumentos explícitos, por serem operados pelo Banco da Amazônia e pela Sudam, instituições responsáveis pela PNDR na região, e os recursos do OGU são tratados como os convênios assinados pelo governo federal.

Outros instrumentos são citados no projeto de lei, porém ainda estão em fase de criação, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), ou estão espalhados por várias instituições, como os recursos de outros agentes financeiros oficiais – por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No contexto ainda da fase I da PNDR, mas com prosseguimento à fase II, na Amazônia alguns planos foram criados para servir como diretriz para a ação no território. O principal deles é o PAS, que possui objetivos ambiciosos em amplas dimensões e escalas: 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, 2008, p. 55).

No que compete às estratégias, o PAS defende: *i)* a via do desenvolvimento sustentável; *ii)* a ampliação da presença do Estado na região; *iii)* o planejamento para as macrorregiões do Arco do Povoamento Adensado, Amazônia Central e Amazônia Ocidental; *iv)* a coordenação pela Sudam; e *v)* a coordenação de gastos e instrumentos de acordo com a lógica regional.

Vale ressaltar que o plano tem influência de Bertha Becker na descrição das macrorregiões a serem planejadas e na forma de atuação transescalar no território amazônico que conecta tecnologicamente a região a mercados regionais, nacionais e internacionais. A ideia é que a geração de emprego e renda não se constitua unicamente em um fim, mas esteja conectada a outros aspectos como sustentabilidade e inclusão social.

Ademais, derivados do PAS, foram criados quatro planos regionalizados: Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém); Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó; Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu; e Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí.

Diante do exposto, após essa breve introdução da PNDR, a próxima seção fala sobre os objetivos e desafios da PNDR II. Na terceira seção estão as reflexões sobre o financiamento do desenvolvimento regional, e na quarta o processo de coordenação da política é debatido.

2 OS OBJETIVOS E OS DESAFIOS

Os objetivos da PNDR II são abrangentes, e pretende-se discorrer, nesta seção, sobre a sua relação com processos existentes na Amazônia Legal.

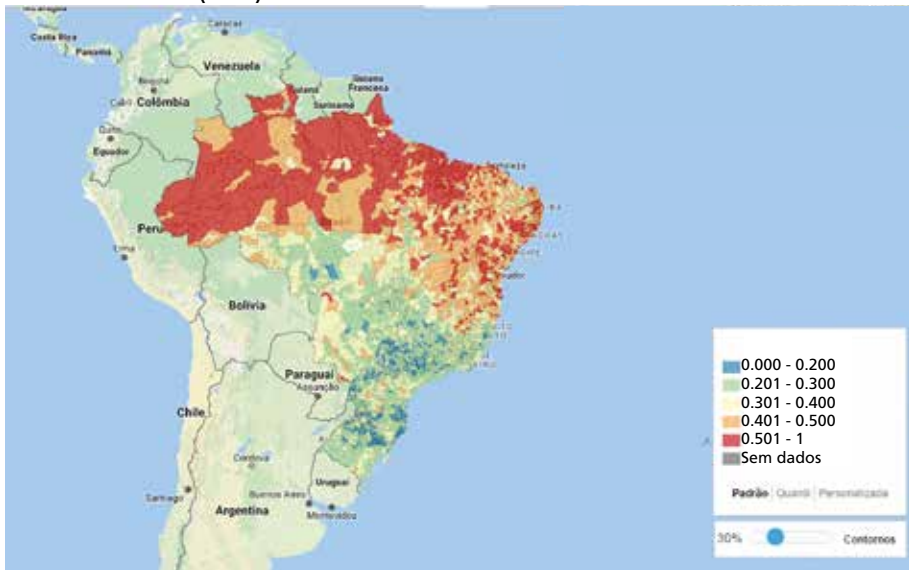
2.1 Primeiro objetivo

No que se refere ao primeiro objetivo de promover a convergência em áreas de baixos indicadores socioeconômicos, observa-se que os indicadores da Amazônia são considerados baixos se comparados aos de outras regiões brasileiras. A figura 1 mostra essa afirmação através do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), do Atlas do Desenvolvimento Humano, que reúne 85 indicadores de infraestrutura urbana, capital humano e renda, e trabalho, variando de 0 a 1, a menor e a maior vulnerabilidade, respectivamente.

A rigor, a Amazônia Legal é uma imensa mancha vermelha. Não pelas queimadas, mas, sim, por sua vulnerabilidade social. A escala macrorregional fica clara no mapa, onde se observa que Norte e Nordeste são as áreas mais vulneráveis em comparação ao Sul, Sudeste e Centro-Oeste. O mesmo ocorre com as diferenças inter-regionais. Mato Grosso e Rondônia, mesmo dentro da Amazônia Legal,

têm números melhores, ao passo que, dos 100 menores IVS do Brasil, 55 estão no Maranhão. Além disso, os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs) de todos os estados amazônicos são inferiores comparados aos valores do restante do Brasil, o que reforça a necessidade de uma convergência inter e intrarregional, como na PNDR II, e de uma redução das desigualdades sociais, como no PAS.

FIGURA 1
IVS do Brasil (2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Para se ter ideia da vulnerabilidade, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano, no Brasil, 6% das pessoas moram em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado. No Pará, esse índice chega a 29%, e no Acre, 28%. São números alarmantes, o que torna o saneamento básico um dos maiores problemas para a PNDR II, inclusive com uma contradição: o acesso à água numa região de abundância. Um problema é o pensamento: por que tratar a água se ela é abundante? E outro é que as estruturas de saneamento convencionais são investimentos caros para uso em cidades cortadas por rios.

2.2 Segundo objetivo

Com relação ao segundo objetivo da PNDR II, de emprego e renda em regiões de declínio populacional, a Amazônia possuía 27,3 milhões de habitantes em 2014, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), com taxas crescentes ao longo dos anos. O número de pessoas cujo lugar de nascimento é

fora da região amazônica se mantém por volta de 3 milhões desde 2006, enquanto a população total cresce a uma taxa normal. Isso quer dizer que a migração de forâneos à região ocorre menos que no passado.

Da população de nascidos no local, Amapá e Roraima tem níveis de escolaridade (nível médio e superior) maiores, quando não próximos à taxa brasileira, e mais pessoas vivem em faixas de rendimento superiores. Por outro lado, o Maranhão tem 20% de taxa de analfabetismo para pessoas acima de 15 anos e grande contingente vivendo em faixas de rendimento entre meio e 1 salário mínimo.

No geral da Amazônia, o número de pessoas vivendo com faixas menores de renda é grande e superior ao Brasil, porém, mesmo sendo pobre, essa população sobrevive do seu trabalho. A taxa brasileira da renda proveniente do trabalho é de 74%, enquanto a maioria dos estados amazônicos chega a níveis próximos de 80%.

O que se quer dizer é que já existe uma população de amazônidas formada e em ascensão para iniciativas na dimensão econômica, mas ao mesmo tempo demandante de serviços públicos na dimensão social. A região não é mais uma fronteira de ocupação, e garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda a patamares superiores é um objetivo real, embora não haja decréscimo populacional.

2.3 Terceiro objetivo

Na questão da agregação de valor em áreas de *commodities*, que está no terceiro objetivo, a energia elétrica é um dilema. Para diversificação das atividades é vital o acesso de todos à energia, e não somente das grandes corporações. Na Amazônia ainda existem muitas áreas desassistidas.

A construção de novas hidrelétricas já causou custos elevados, como alagamentos, migrações e conflitos, embora elas sejam fundamentais para geração de energia ao Brasil. A Amazônia não é totalmente conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN), dependendo em algumas áreas de termelétricas, mais caras e instáveis, ou de ligação com outros países, como em Roraima, além de ter tarifas residenciais mais elevadas. Por exemplo, as Centrais Elétricas do Pará (Celpa) tiveram, entre as distribuidoras, a maior tarifa para classes residenciais em 2014 (R\$ 479,77/MWh),³ mesmo com grandes hidrelétricas já construídas. Melhorar a relação custo-benefício das hidrelétricas para a região é um desafio para a PNDR II.

Além disso, ainda no terceiro objetivo, aumentar a agregação de valor pode causar uma elevação no produto interno bruto (PIB), porém, isso não é tão simples na Amazônia. O avanço econômico deve vir com a preservação da biodiversidade, dando valor à “floresta em pé”, ao mesmo tempo em que deve redistribuir a

3. Para mais informações, ver Brasil (2014, p. 12).

riqueza. E isso se constitui em mais que um desafio da PNDR e do PAS, mas em um enigma a ser desvendado.

O PIB da região correspondeu a R\$ 449 bilhões em 2013, segundo o PIB municipal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e, de acordo com diversos estudos, vem aumentando sua participação relativa ao PIB nacional. As maiores economias estão em três estados. De um lado, o Pará e as suas atividades agropecuárias e minerais. De outro, a Amazônia industrial do Polo Industrial de Manaus (PIM). E, em um terceiro, as atividades agropecuárias com extensão dos grãos do Centro-Oeste, por Mato Grosso, Rondônia e, mais recentemente, Maranhão.

Segundo a nomenclatura usada por Becker (2009) e adotada pelo PAS, a mineração é concentrada no Arco do Povoamento Adensado, mais especificamente no Pará, embora também seja tradicional no Amapá. Pelos dados, pode-se dizer que o Pará é industrial, pois 37% do PIB de 2012 foi composto pela indústria, basicamente extrativa mineral (22,1%). Entretanto, a característica do setor mineral é ser intensivo em capital com produção voltada para o mercado global, o que leva esses estados, pelo menos no caso da Amazônia, a ter uma economia voltada para exportação. Os grandes investimentos nesse setor se localizam no interior, o que atinge o objetivo da interiorização do desenvolvimento. Mas, pelas suas características, esses investimentos têm grandes problemas com a redistribuição de renda e a elevação de indicadores sociais.

Por ser um mercado global, com fornecedores, compradores e fluxo de recursos a nível mundial, é difícil concentrar indústrias da cadeia da mineração no mesmo local. O argumento de redução de custos pela proximidade não é atrativo para essa cadeia, que demanda pouco uso de mão de obra, apesar de atrair grandes levas de trabalhadores em momentos de alta das *commodities*, como em Parauapebas, no Pará, nos últimos anos. Dessa forma, apostar na diversificação na cadeia da mineração pode ser uma escolha não tão plausível. Outras cadeias podem ser incentivadas, como bens de consumo leves, apesar de a mineração ser necessária, por explorar grandes jazidas que, sem dúvida, adicionam riqueza. As dificuldades são a redistribuição de renda e os benefícios sociais no território causados por essa riqueza gerada pela mineração.

Com relação à indústria em geral, ela é concentrada na região da Amazônia Central, especialmente no PIM. Ao contrário da mineração, é uma economia voltada para o mercado interno, em que as indústrias mantidas por incentivos fiscais revendem seus produtos ao Brasil, adicionando 36% ao PIB amazonense e empregando boa parte da população local.

A característica dessa indústria é produzir eletroeletrônicos, veículos de duas rodas e produtos de plástico, importando equipamentos, adicionado valor e

revendendo para o Brasil, principalmente São Paulo. Isso faz com que a economia manauara seja mais sensível às oscilações do mercado nacional, com bruscas quedas na taxa de crescimento da produção industrial. Em 2012, o índice de atividade industrial do Amazonas caiu -2,4%, quando tinha subido 10,5% em 2010. Além disso, a concorrência com produtores chineses pelo mercado interno também causa essa sensibilidade.

Por outro lado, a agropecuária e os grãos são extensões da dinâmica do Centro-Oeste e estão localizados na macrorregião do povoamento adensado. Os grãos de alta produtividade e intensivos em capital produzidos no Mato Grosso possuem ampla participação na balança comercial brasileira e pressionam investimentos logísticos para escoamento da produção, como a ferrovia Norte-Sul, o asfaltamento da BR-163 e a hidrovia Tocantins-Araguaia.

No entanto, são grandes as questões quanto aos impactos ambientais e sociais desses investimentos, principalmente o avanço do desmatamento para a Amazônia Central, na direção de Santarém e do sudeste do Amazonas. Destaca-se que o Mato Grosso tem forte participação em *commodities*, como o Pará, porém, seus indicadores sociais são mais elevados, mostrando a diferença entre a mineração e os grãos, apesar de ambos terem forte presença na agropecuária.

Estados como Rondônia, Tocantins e, mais recentemente, Maranhão vêm aumentando sua produção de grãos, todavia, ainda não chegaram aos mesmos patamares sociais e de produção do Mato Grosso, principalmente o Maranhão. Este tem a segunda maior população da Amazônia Legal, com boa parte dela vivendo nas zonas rurais, mas com baixo valor adicionado pela agropecuária. Ademais, podem ser vistas oportunidades para agropecuária em parte de Roraima, Amapá e Marajó, por suas extensas savanas que não pressionam a floresta densa, embora a questão fundiária seja um grande desafio a ser enfrentado nessas áreas.

Outra atividade bem presente na Amazônia é o comércio, serviços e administração pública. Amapá e Roraima têm mais de 80% do valor adicionado no setor de serviços, concentrado em áreas urbanas, só perdendo para a administração pública como maior empregador. O funcionalismo é forte, e as rendas derivadas desse setor podem servir como demanda para serviços de mais alta qualidade. Da mesma forma, boa parte do Acre tem o comércio e os serviços como principais atividades, porém é ali que começam a surgir serviços florestais rentáveis que precisam ser estimulados, assim como novas oportunidades nas áreas de fronteira com a Bolívia e o Peru (Becker, 2009).

2.4 Quarto objetivo

No que se refere ao quarto objetivo da PNDR II de consolidação de cidades policêntricas, ele é decisivo para a região, mas com certa reserva. A Amazônia é uma verdadeira floresta urbanizada, onde 72% das pessoas viviam nas cidades em 2014, segundo a Pnad. Esse número esconde detalhes tradicionais da região. Existem 871 comunidades quilombolas,⁴ 127 unidades de conservação (UCs)⁵ e 294 mil índios⁶ distribuídos por um vasto território. A região é constituída por múltiplos espaços povoados, e a não observância disso remete a um desordenamento e isolamento territorial, o que conseqüentemente se torna um desafio.

A desconcentração espacial rumo ao interior pode trazer danos ambientais. Conexões por estradas são custosas e o clima úmido não ajuda na sua manutenção, especialmente na Amazônia Central, na Amazônia Ocidental e nas partes do Arco do Povoamento Consolidado. A transescalaridade se apresenta nessas regiões em cidades conectadas por rios, que, *a priori*, têm o estigma de isolá-las pelo tempo de viagem. A grande revolução é conectar os povos da floresta com o mundo, atuando necessariamente pela engenharia naval, não aquela de grandes embarcações, mas a de embarcações menores e mais pragmáticas que resolvam fluxos de pessoas e mercadorias.

As cidades seriam centros que levariam qualidade de vida aos povos hoje isolados pela distância e pela falta de tecnologia no melhoramento das embarcações. Pode-se citar como exemplos as cidades médias como Parintins (100 mil habitantes) e outros onze municípios no Amazonas, como Tefé e Tabatinga, que têm população superior a 40 mil habitantes, mas possuem, ao mesmo tempo, um profundo isolamento em relação à economia regional, nacional e internacional.

Manaus seria um centro estratégico, pois é a ligação das cidades do Amazonas, de Roraima e do oeste do Pará com o restante do Brasil, mas também exerce grande influência no Acre e em Porto Velho, deixando a cidade como uma metrópole simbólica na conexão da Amazônia Ocidental e da Central com o Sudeste brasileiro. É lá que está a possibilidade de avanço de uma indústria que privilegia a biodiversidade.

De outro modo, do lado do Arco do Povoamento Consolidado, o desafio é prover qualidade de vida nas cidades com grandes projetos minerais e hidrelétricos, de modo transversal ao terceiro objetivo, pois suscitam a migração e impulsionam a demanda por atendimentos públicos. Planejar essas cidades de acordo com uma ideia de urbanismo que favoreça o verde junto com elementos essenciais de

4. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/crqs/quadro-geral-por-estado-ate-23-02-2015.pdf>>.

5. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/UC_bioma_resumo_agosto_2016.pdf>.

6. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/>>.

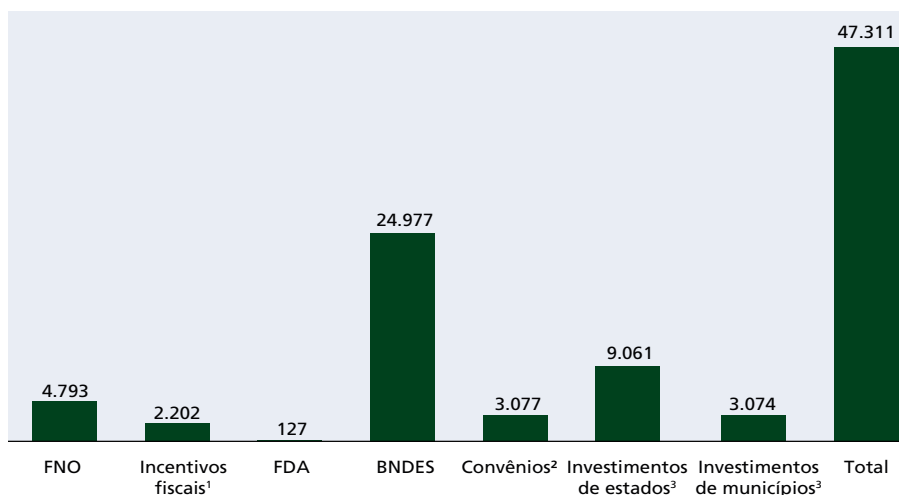
saneamento básico causaria efeitos nas dimensões citadas por Sen (1999), afastando o “inferno verde” tão difundido na literatura.

3 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O objetivo da PNDR II é reformular o financiamento da política regional e deixá-lo mais conectado aos propósitos da política. Os três instrumentos explícitos foram apenas incorporados pela PNDR e já operavam há vários anos derivados de PDRs passadas, como os incentivos fiscais criados em 1963 e os fundos constitucionais de 1989.

O que se percebe é que os objetivos e as estratégias do PAS e da PNDR II são multidimensionais, no entanto, os instrumentos têm 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). Para isso, a aplicação dos recursos explícitos deve atuar de forma transversal com fontes de financiamento implícitas de outras instituições, como os gastos do BNDES e os investimentos de estados e municípios, mesmo que as instituições não estejam diretamente ligadas à PNDR, como é o caso do BNDES. No gráfico 1 estão alguns desses financiamentos.

GRÁFICO 1
Valor dos desembolsos na Amazônia Legal (2014)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2015c); Banco da Amazônia (2015), Sudam (2016a); dados do Portal da Transparência, disponível em: <goo.gl/pxYnKU>; estatísticas por região, estado e porte da empresa do BNDES, disponível em: <goo.gl/a4Vp3O>; e contas anuais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração do autor.

Notas: ¹ Previsão dos gastos tributários pela Receita Federal do Brasil (RFB).

² Valor liberado com fim da vigência em 2014.

³ Investimentos na rubrica despesas orçamentárias pagas no Finanças do Brasil (Finbra) 2014.

3.1 FNO

No que tange aos instrumentos explícitos, o FNO é o instrumento com maior capilaridade, abrangendo setores em todos os municípios da região Norte. Ele é gerenciado pelo Banco da Amazônia com algumas competências da Sudam, e, segundo seu relatório de atividades, teve desembolso de R\$ 4,7 bilhões em 2014, divididos em vários programas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Amazônia Sustentável), o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), orientado para a redução da emissão de gases de efeito estufa na agricultura, o Programa de Financiamento para Manutenção e Recuperação da Biodiversidade Amazônica (Biodiversidade), e os programas de financiamento a micro e pequenas empresas e empreendedor individual.

O Pronaf abrange doze linhas. Em 2014, o número de contratações correspondeu a 30.330, somando R\$ 695 milhões, com destaque para a linha de crédito Mais Alimentos no Pará e na Rondônia. No Programa Amazônia Sustentável, o maior de todos, a agropecuária é a maior demandante de recursos (R\$ 1,7 bilhão), alocados principalmente em Tocantins, Rondônia e Pará. De forma similar ocorre no Plano 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 operações estão entre R\$ 1 mil e R\$ 35 mil, reflexo do crédito aos “pronafricanos”. No entanto, os valores contratados entre R\$ 200 mil e R\$ 10 milhões concentram 55% dos valores, refletindo o setor agropecuário do Pará, de Rondônia e do 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 no Pará. Vale ressaltar que, das 44 contratações acima de R\$ 10 milhões, 20 estão no município de Manaus. Para os micro e pequenos empreendedores, os programas de financiamento a micro e pequenas empresas e empreendedor individual apresentam valores similares ao Pronaf, R\$ 600 milhões, mas o número de operações é bem menor: 1.795. O comércio e os serviços são relevantes nessa linha (R\$ 414 milhões), porém ainda existem dificuldades para contratações ao empreendedor individual (R\$ 6 milhões).

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 nos serviços. No entanto, existem grandes contratações entre R\$ 20 milhões e R\$ 100 milhões, o que caracteriza um maior volume para maiores empreendimentos, como a indústria (Banco da Amazônia, 2015, p. 87-88).

Os outros programas mostram ainda pequena participação. O Programa 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 de ciência e tecnologia, cultura, infraestrutura e pesca e aquicultura, áreas em que o FNO não apresenta tanta atratividade para a demanda existente.

O que se nota no FNO é o seu direcionamento pela demanda. Na área rural, as grandes áreas agrícolas do Arco do Povoamento Adensado são as que mais obtêm empréstimos concedidos. O grande produtor no Pará, em Rondônia e no Tocantins tem grandes valores contratados, isso porque o Mato Grosso não é abrangido pelo FNO, enquanto os “pronafricanos” têm um elevado número de contratações.

No setor não rural, o volume de contratações é menor e concentrado em alguns setores, como a indústria em Manaus, no comércio e nos serviços, que têm pouco efeito multiplicador, mas está presente e sustenta boa parte das cidades da Amazônia.

Essa relação de direcionamento do FNO pela demanda ao setor produtivo rural e à indústria pode formar uma rede de cidades policêntricas, como em Manaus ou em cidades da fronteira agrícola – Vilhena e Paragominas, por exemplo –, porém deixa à mercê cidades que sobrevivem dos comércios e serviços, como Tefé, 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 e 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 a 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 II ao utilizar o FNO como instrumento.

3.2 FDA

O outro instrumento, o FDA, é destinado para grandes investimentos em infraestrutura, assim como foi o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) no passado. Segundo o relatório de gestão do FDA, foi desembolsado R\$ 127 milhões em 2014, o menor valor entre todos os instrumentos analisados, quando foi orçado R\$ 1,390 bilhão. A razão para isso são as dificuldades na sua aplicação. Seus recursos são provenientes majoritariamente de dotações do Orçamento Geral da União (OGU)⁷ e financiavam principalmente investimentos no setor

7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7839.htm>.

de energia elétrica até 2012, como linhões, hidrelétricas, termelétricas e pequenas centrais elétricas (PCHs). 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 alterou a assunção do risco para o agente operador, o que gerou diminuição do nível de aprovação de pleitos, deixando de ser interessante aos bancos operar o fundo, uma vez que há 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 ser mais sólido. A legislação do FDA admite que os beneficiários possam acessar o crédito desde que tenham 20% de recursos próprios no valor do projeto, enquanto para o 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 nas grandes empresas, e o FNO pode abrangê-las, num processo de encolhimento do primeiro. Outro fato foi que a extinção da Sudam nos anos 2000 e a paralela mudança de Finam para FDA fizeram com que as grandes empresas demandantes do primeiro migrassem para outras fontes de financiamento, como o FNO e o BNDES.

3.3 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 em setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional,⁸ em projetos de implantação, diversificação, ampliação e modernização, nos quais a principal modalidade é a redução fixa de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).⁹ Em seguida, as empresas se dirigem à RFB, que reconhece o incentivo.

Em 2014, as estimativas da RFB calcularam gastos tributários de R\$ 2,202 bilhões. Sudam (2016b) mostra que em 2014 foram concedidos 238 incentivos fiscais, a maioria no Amazonas (110) e no Mato Grosso (81). O estudo mostra que historicamente os incentivos são destinados para o setor de eletroeletrônica e microeletrônica, característica do 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,

8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4212.htm>.

9. As outras modalidades são: redução escalonada do Imposto de Renda (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 Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (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.

principalmente no setor energético. Assim como no FNO, os incentivos são guiados pela demanda, só que nesse caso a industrial.

Outro ponto levantado no estudo 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, visto que cada vez mais esses pleitos são concedidos para empresas já instaladas e que buscam a modernização em vez da captação de novos empreendimentos.

3.4 BNDES

Na mesma linha dos instrumentos explícitos de financiamento aos setores produtivos, o BNDES, segundo seu sítio eletrônico, desembolsou R\$ 24,9 bilhões na Amazônia Legal em 2014.¹⁰ Se levada em consideração apenas a região Norte, foram R\$ 14 bilhões destinados majoritariamente para as grandes empresas. Este perfil de empréstimos está muito relacionado ao financiamento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, e as de Jirau 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, dos quais os principais estados atendidos foram 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).

Com base nessas informações, nota-se um papel bem claro do BNDES na região: financiar os grandes projetos de infraestrutura. Ele engloba investimentos que o FNO não tem recursos suficientes para financiar. Nessa decomposição de papéis dos fundos, o BNDES complementa o FDA, por este ainda ser frágil. O FNO, do outro lado, supre sua função de prover crédito aos pequenos produtores rurais e não rurais, mas também entra suplementarmente nos grandes investimentos.

Ainda no âmbito do BNDES, há o Fundo Amazônia, não para financiar projetos produtivos, mas, sim, investimentos não reembolsáveis provenientes de doações internacionais em 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 oitenta projetos direcionados para o terceiro setor, a União, os

10. Soma dos desembolsos nos estados da região Norte, mais o Maranhão e o Mato Grosso. Estatísticas por região, estado e porte da empresa do BNDES, disponível em: <goo.gl/a4Vp30>.

estados, os municípios, as universidades e os organismos internacionais (Fundo Amazônia, 2016, p. 34-35).

O que se depreende dos três últimos instrumentos explícitos somados ao BNDES é que são voltados para o meio empresarial, e sua articulação é feita para setores econômicos. Porém, os princípios e objetivos da PNDR II necessitam do financiamento 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 mantê-los. Este é um fato importante que não é tão relacionado ao crescimento do PIB, mas tem impacto na qualidade de vida da população.

3.5 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 à política regional, em particular. A PNDR não aprovou o FNDR para financiar consórcios de municípios, prefeituras e estados, de forma que, no seu lugar, surgem os convênios como importante fonte de financiamento dos entes públicos, que têm, por sua vez, contratos com os ministérios ou emendas parlamentares como fonte.

Na Amazônia, foram assinados 2.416 convênios que equivaleram a R\$ 3,077 bilhões liberados em convênios com fim de vigência em 2014.¹¹ Maranhão, Acre, Amapá e Tocantins tiveram liberados mais de R\$ 500 mil cada, e o maior número de convênios esteve no Maranhão, em Rondônia, no Mato Grosso e no Pará, com mais de 320 cada. Na relação convênio-valores, o estado do Amapá é aquele que recebeu o maior aporte de recursos (R\$ 4,4 milhões por convênio).

No total de recursos liberados dos convênios com fim da vigência em 2014, os municípios são os mais beneficiados, porém, se vistos os maiores convênios, os três maiores destinos são os estados. O Ministério dos Transportes, por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), liberou recursos de R\$ 460 milhões para o governo do Amapá para a construção de uma rodovia entre Ferreira Gomes e Calçoene, e R\$ 246 milhões para o governo do Acre para asfaltamento e modernização de um trecho da BR-364 entre o município de Sena Madureira e o rio Macapá. Ressalta-se que a maioria dos convênios é oriunda de editais do governo federal em programas nacionais, sem perspectiva regional, causando concorrência entre os entes.

No âmbito da PNDR, o Ministério da Integração liberou R\$ 437 milhões em 133 convênios, o que o fez ser o segundo ministério em número de convênios

11. Dados do Portal da Transparência, disponível em: <goo.gl/pxYnKU>. Acesso em: 10 out. 2016.

naquele ano. Metade deste valor foi destinada à implantação de um polo de fruticultura no Tocantins. A principal atuação foi na área da defesa civil e irrigação. Por sua vez, a Sudam liberou R\$ 663,9 mil em 5 convênios com fim em 2014. Porém, se somados aqueles com fim em 2015, o valor liberado pula para R\$ 8,3 milhões em 32 convênios. O principal destino são os municípios, e a fonte em sua maioria são emendas parlamentares.

3.6 Estados e municípios

A análise anterior mostra que os convênios são importantes enquanto instrumento de financiamento para os municípios. Os investimentos realizados pelas prefeituras são basicamente financiados por eles, com algumas exceções em assunções de dívida, recursos próprios ou transferências do governo federal. Os dados do Portal da Transparência mostram que, em 2014, os municípios amazônicos investiram R\$ 3,07 bilhões, enquanto os convênios liberaram R\$ 2,5 bilhões para eles. Se excluídos Manaus e Parauapebas, que têm grande receita própria e investiram juntos R\$ 600 milhões nesse período, pode-se dizer que os convênios financiaram os investimentos dos municípios na Amazônia, pois os valores são próximos.

Com relação aos estados, os investimentos atingiram R\$ 9,061 bilhões, e o estado que mais investiu foi o Amazonas, seguido pelo Mato Grosso. Nos estados, os convênios são importantes, mas também há grande participação da dívida pública, da arrecadação própria e das transferências do governo federal como fontes de financiamento. Os estados amazônicos estavam longe dos limites da dívida, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 200%. A maior delas é a do Acre, com 74%, mas estados como Pará (10%) e Roraima (18%) apresentaram valores baixíssimos na relação entre dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL).¹²

A capacidade de investimento de cada um é baixa se comparados aos instrumentos explícitos ou mesmo aos convênios. O Amazonas, que mais investe, gasta R\$ 1,8 bilhão. As fontes de financiamento externas são reduzidas em função da LRF, e os estados se financiam por meio dos bancos públicos federais, como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o BNDES, pois o Pará apresenta dificuldades em tributar sua principal atividade econômica, a mineração, e o Acre, o Amapá e a Roraima ainda sobrevivem em parte das transferências do governo federal. Em outras palavras, a fragilidade econômica dos estados e a atual configuração federativa brasileira influenciam na sua capacidade de financiar investimentos por conta própria.

12. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>>. Acesso em: 10 out. 2016.

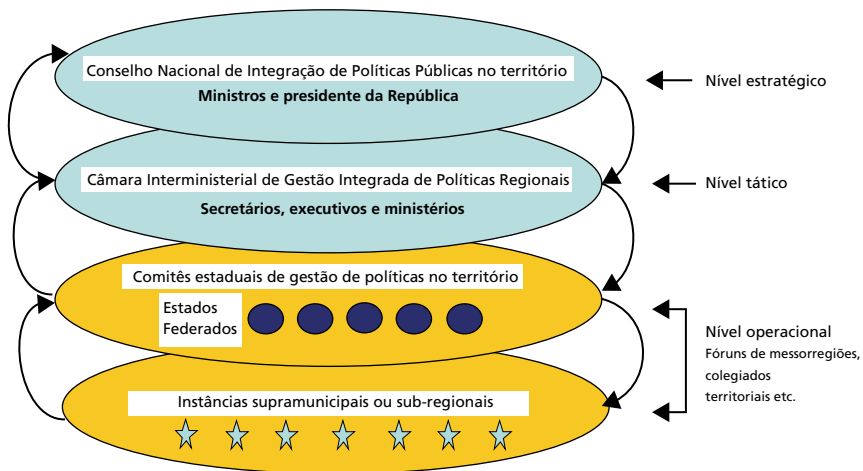
4 A COORDENAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL COMO FATOR-CHAVE

A PNDR, tanto a primeira quanto a segunda fase, parte do princípio transversal, que perpassa por diversas instituições de forma a orientar a governança para o objetivo do desenvolvimento. No entanto, a coordenação política da PNDR é difícil de se realizar, e a ausência de normatização como política de Estado através de uma lei dá brechas a conflitos. Os diversos governos estaduais, secretarias, prefeituras, empresas públicas e órgãos federais delimitam seu campo de atuação com pouco enquadramento à PDR vigente. Na PNDR II e no PAS são citadas estratégias para melhorar a governança da política, e esta seção busca refletir sobre o tema.

4.1 Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR)

A primeira estratégia da PNDR II propõe uma estrutura para o SNDR, o qual a figura 2 melhor exemplifica.

FIGURA 2
SNDR



Fonte: Brasil (2012).

O SNDR seria formado no nível estratégico, que é deliberativo, por um conselho constituído pela Presidência da República com os ministérios que interagem com a PNDR. O nível tático, que assegurará a convergência das ações com os objetivos da política, será composto pelos secretários executivos dos ministérios relacionados. E no nível operacional existiriam comitês estaduais de gestão e instâncias supramunicipais ou sub-regionais.

Como ressaltaram Alves e Rocha Neto (2014), a questão regional tinha deixado de ser uma das prioridades do governo federal, e o que se denota é uma

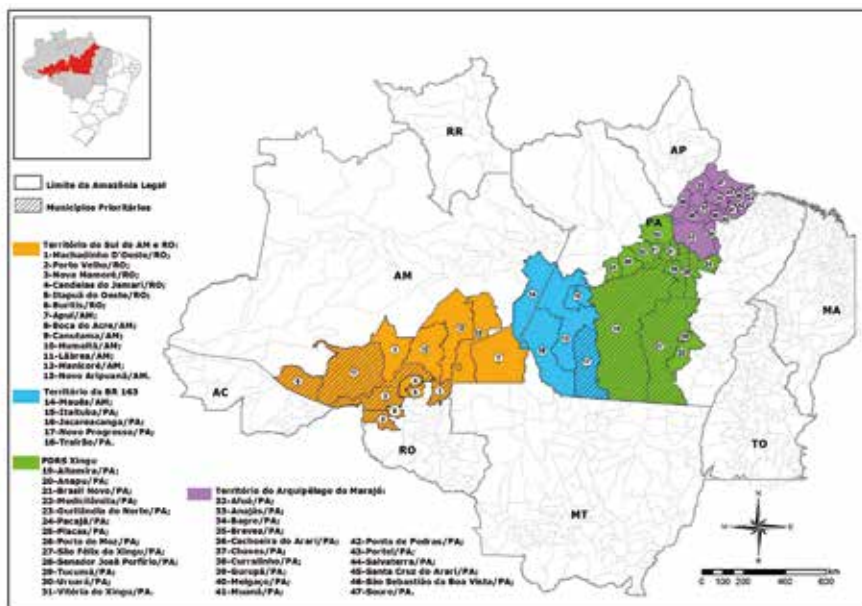
tentativa de voltar a priorizá-la. A composição em esferas decisórias de poder ligadas diretamente à Presidência da República é combinada com esferas mais próximas ao território, formando uma hierarquia entre os níveis, o que confere à proposição o princípio transversal.

4.2 Introdução ou reforço da dimensão territorial em ações do governo federal

Uma segunda estratégia seria introduzir ou reforçar a dimensão territorial em ações do governo federal. Na Amazônia, existem alguns avanços na interlocução entre as instituições. O mapa 1 mostra que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) planeja algumas ações de acordo com os planos no âmbito da PNDR, até mesmo por ter sido um dos propositores do PAS.

MAPA 1

Municípios-alvo para o eixo ordenamento fundiário e territorial do MMA



Fonte: Brasil (2015b)

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os municípios-alvo do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) do MMA seguem os três planos sub-regionais da PNDR, de forma a implantar ações de ordenamento fundiário e territorial. Nota-se também que os municípios na faixa de fronteira em Rondônia e no Acre são prioritários no mapa. Porém, o PPCDAM não cita explicitamente a PNDR, mesmo que o objetivo seja convergir iniciativas.

Além do plano do MMA, o Ministério dos Transportes, como visto anteriormente, liberou aos estados recursos de convênios em obras de infraestrutura de rodovias, o que está dentro da melhoria da competitividade regional citada na PNDR II. A construção de portos, em especial no Maranhão, também foi obra oportunizada pelos convênios que poderiam ser enquadrados à política regional.

Outra ação importante é o Programa Calha Norte do Ministério da Defesa, que aumenta a participação do Estado na região, uma das estratégias do PAS, devido à atuação tanto nas fronteiras para soberania nacional, quanto em obras como rodovias, portos, pontes, escolas e creches, por meio de convênios com estados e prefeituras.

Ações como o Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, ajudariam a consolidar redes de cidades. O incentivo à abertura de cursos de medicina fora das capitais pelo Ministério da Saúde elevaria a oferta de médicos em áreas mais isoladas. Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, melhorariam índices de educação. Enfim, essa série de ações espalhadas pelos ministérios os torna elegíveis para composição do SNDR, pois suas ações, apesar de nacionais, têm forte impacto regional e atuam complementarmente aos instrumentos explícitos da PNDR.

4.3 Coordenação pela Sudam segundo o PAS

A proposta do SNDR fala em comitês estaduais de gestão, e o PAS cita a Sudam como responsável pela coordenação das ações do desenvolvimento regional. Historicamente, a Sudam exerceu o papel de representante dos estados da Amazônia Legal por meio do seu Conselho Deliberativo (Condel). Ele é formado por governadores, ministérios, prefeitos, entre outros, cuja competência é acompanhar e avaliar a execução dos planos regionais. Assim, a adequação do Condel ao nível operacional do SNDR se faz necessária para convergência das estratégias do PAS e da PNDR II.

Outro ponto foi que, no período em que a política regional entrou em declínio, a Sudam passou por uma fase de instabilidade, com graves denúncias em fins dos anos 1990 que culminaram na sua extinção em 2001 e recriação em 2007, com a implantação da PNDR. Seu vigor, porém, não é o mesmo, seja em recursos físicos, financeiros ou administrativos, mas suas competências são relevantes para o planejamento do desenvolvimento, como os conferidos pelo PAS. Desde sua recriação, a principal atuação da Sudam é via FDA e incentivos fiscais para a iniciativa privada, e por convênios oriundos de emendas parlamentares para financiar entes públicos, principalmente prefeituras. No entanto, essa atuação ainda tem grandes limitações orçamentárias e administrativas.

A fragilidade institucional da Sudam fez com que ganhasse força o Banco da Amazônia no planejamento do desenvolvimento. A maior capilaridade do FNO em atividades econômicas e nos menores portes de empreendimentos, unida à estabilidade dos recursos disponibilizados, fez com que o banco melhorasse suas formas de aplicação e ganhasse maior espaço na execução da PNDR. Atualmente, o FNO atende o pequeno produtor rural, as grandes empresas urbanas, os agropecuaristas, o setor florestal, o comércio e os serviços e o microempreendedor, e consegue criar portfólios de crédito que atendem o grande, o médio e o pequeno empresário.

Os planos de aplicação, a escolha dos setores prioritários, a verificação das metas alcançadas e a avaliação dos impactos do FNO foram elaborados pelo Banco da Amazônia em parceria com o MI. O patrocínio de eventos, a participação em planejamentos com os estados e, sobretudo, o financiamento do Pronaf – que requer uma série de articulações institucionais para regularização fundiária, titulação e assistência técnica com ministérios, juntas comerciais, institutos de terras, órgãos de assessoria governamentais, entre outros – fazem com que esse banco seja um ator importante para o desenvolvimento, o que o torna, atualmente, a instituição mais transversal da PNDR na Amazônia.

Entretanto, esse movimento aumenta também as responsabilidades da instituição. Em 2012, foi criada uma linha especial para atendimento das vítimas das secas na Amazônia. Com o menor poder financeiro dos estados para prover recursos, o banco assume a função de auxiliar as vítimas, mesmo que seu instrumento seja o crédito, que possui risco e necessidade de pagamento e, portanto, não seria o mais indicado para situações de calamidades.

Esse exemplo expõe um constrangimento pelo qual o banco passa. Por um lado, ele é vinculado ao Ministério da Fazenda como instituição bancária, sujeito aos acordos de Basileia, que vogam pela proteção ao risco de crédito de forma a garantir retorno e limitar a inadimplência. Por outro, o MI e a PNDR propõem uma PDR com atendimento preferencial aos setores de menor porte, mais frágeis e de menores retornos, mas cujo crédito tem um efeito maior sobre variáveis de desenvolvimento, como o emprego e as capacidades.

Portanto, o principal dilema do Banco da Amazônia é emprestar ao menor risco e à maior segurança para populações mais carentes e setores mais frágeis, e muitas vezes essa é uma linha tênue na qual um exclui o outro, o que acarreta críticas tanto dos que defendem um banco de desenvolvimento quanto dos que apoiam um banco comercial.

4.4 Fazer o PRDA é regionalizar o PPA

No âmbito da Sudam, a instituição tem uma tarefa nada trivial. Ela é responsável pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), que requer profundos

estudos sobre a realidade amazônica para propor uma estratégia de florescimento da sociedade local. O PRDA faz parte da estratégia da PNDR II de territorializar os PPAs e articulá-lo com os estados, de forma que eles levem em consideração os objetivos gerais da PNDR, do PAS e dos cinco planos sub-regionais, além de ser sensato considerar os Objetivos do Milênio, que recentemente se transmutaram em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU).

Esse plano é importante porque serve como paradigma para os PPAs estaduais. A clareza dos objetivos, estratégias e metas é fundamental para o enquadramento do planejamento estadual ao regional. As diversas esferas necessárias para uma estratégia de desenvolvimento precisam entender o planejamento, o que está sendo feito e onde se quer chegar, além, é claro, da oportunidade política para realização das ações. A ordem é organizar interesses, e as PDRs atuam como um cobertor sobre as políticas praticadas pelos governos.

A expressão cobertor é usada para se referir à forma com que as PDRs objetivam atuar sobre todas as dimensões do desenvolvimento, mas não há instrumentos suficientes para isso, e elas acabam tendo que atuar articuladas com outros órgãos. Dessa forma, essa política deve funcionar no âmbito regional onde as políticas nacionais e estaduais têm limitações geográficas e de conhecimento territorial. Cada ente tem o seu espaço, e a política regional cobre os espaços descobertos, daí a importância de um paradigma objetivo como o PRDA.

Como exemplo de estratégias regionais que são específicas da Amazônia está a questão do transporte fluvial, o qual perpassa mais de um estado, que não está diretamente ligada a uma política nacional. A PNDR II deve incentivar a mão de obra residente, que vive do seu trabalho e já atua na área, a se especializar na fabricação de barcos que transportem pessoas e mercadorias de forma cada vez mais eficiente entre pontos que já possuem acumulação de capital, causado pelos grandes projetos. A longo prazo, isso levará à criação de mercados nas regiões mais isoladas devido ao difícil acesso.

No entanto, isso denota articulação com instituições privadas e governamentais, já que a Sudam tem seus principais recursos direcionados para a iniciativa privada, e é difícil pensar em políticas com orçamentos de terceiros, uma vez que estes se sentem aliados das esferas de decisão. A regra é ter instrumentos e atuar complementarmente numa relação em que todos ganham, garantindo capacidades às pessoas e aos entes.

4.5 Estados, municípios e coordenação dos instrumentos

Os instrumentos explícitos da PNDR, sob coordenação da Sudam, do Banco da Amazônia e do MI, atacam a dimensão econômica da política, que necessariamente precisa passar por outras dimensões, como a social, cuja capacidade de ação

está ao alcance de estados, municípios e ministérios. É neste fato que está o sentido transversal da Sudam. Entretanto, a grande questão é: como utilizar instrumentos econômicos da política regional em complementaridade a políticas e ações desenvolvidas por entes governamentais e empresas? Como articulá-los?

A resposta é bastante complexa. Nos estados da Federação, cada um tem seu próprio planejamento e instrumentos, e é pequeno o seu enquadramento à PNDR, até pela fragilidade da política. A competição entre as Unidades da Federação faz com que haja, primeiro, um planejamento estadual e, depois, a participação de outras instâncias, com o objetivo de captar recursos para o que foi planejado. O planejamento se torna pouco coordenado e cooperativo, mas na fase da execução dos gastos ocorre a busca por parceiros como bancos públicos nacionais, internacionais, governo federal e emendas parlamentares, o que torna o planejamento ainda mais difuso.

Na linha dos instrumentos, é comum na literatura a chamada guerra fiscal, na qual os estados fazem uso de incentivos fiscais para atrair empresas para o seu território. Na Amazônia, a análise é melhor se feita em separado: Amazônia ocidental e oriental. Na primeira, a política vem desde os anos 1960, com destaque para o PIM, que concede isenções tributárias nos âmbitos federal, estadual e municipal, ou seja, reduz a arrecadação sobre as três escalas. Quem gerencia e planeja esta política é a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), embora a Sudam também conceda incentivos no estado para setores não abrangidos pela primeira.

Na parte oriental, a guerra fiscal está no nível estadual com a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) para atração de firmas. Os incentivos concedidos pela Sudam não fazem parte dessa guerra entre estados, pois atuam a nível regional, mas sem dúvida têm impacto indireto em relação a outras macrorregiões. A participação dos municípios está em uma menor escala pela baixa arrecadação em geral, mas o que se denota é que, em relação aos incentivos, o objetivo de atração de investimentos, que é histórico, deve ser incorporado a um dos quatro objetivos da PNDR II. O desafio para que isso aconteça é encontrar o diálogo, na parte ocidental, com a Suframa, a Sudam e os governos dos estados, e na oriental, o diálogo entre os dois últimos. Na interseção estaria a RFB, para a análise macroeconômica do instrumento.

Para a iniciativa privada, os instrumentos explícitos já fazem parte do cotidiano das empresas da região. É fácil encontrar grandes empreendimentos que gozem dos fundos e incentivos fiscais. O objetivo desses instrumentos sempre foi a atração e, em seguida, a manutenção das empresas para geração de emprego e renda. Na Amazônia, grandes empreendimentos já foram instalados nos setores de mineração, petróleo, hidrelétricas e agropecuária, inclusive nos últimos anos, com participação dos instrumentos explícitos. No entanto, a atração de grandes empresas é a primeira

fase do processo, e ela foi bastante difundida em décadas anteriores. Na segunda fase, a manutenção dos empreendimentos e a articulação com prefeituras e governos estaduais são importantes para o alcance dos objetivos da política.

Ao fim da etapa de implantação são pagos *royalties* às municipalidades, de forma a ajudar na gestão das externalidades produzidas pelos empreendimentos, como os fluxos migratórios e o aumento da demanda social. Exemplos não faltam no Pará, como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte em Altamira, a de Tucuruí, a mina de ferro em Parauapebas, a de bauxita em Oriximiná e Juruti, a siderúrgica em Marabá, entre outros na Amazônia. Nesta fase, o desafio é manter as externalidades positivas, como o aumento da arrecadação e consolidação do emprego e renda, e combater as negativas, como o aumento do fluxo migratório desordenado.

Os empreendimentos atraem fluxo de mercadorias e pessoas, havendo, assim, a necessidade de os órgãos gestores da PNDR II atentarem para a articulação de investimentos menores que atendam às demandas urbanas e rurais ocasionadas pela implantação da política. Porém, este tipo de ação vai além dos instrumentos explícitos, que agem no campo econômico, sendo necessária a criação ou modificação dos instrumentos para financiar entes subnacionais – que detêm uma gama de competências estabelecidas pela Constituição de 1988, mas insuficientes recursos disponíveis –, recorrendo em boa parte aos convênios com os ministérios ou relativos a emendas parlamentares para financiar investimentos.

Essa é uma contradição na PNDR II, pois, de um lado, tem-se um instrumento com dificuldade de aplicação, que é o FDA, e, de outro, existem entes subfinanciados para cumprir com alguns dos objetivos da política, como os estados e municípios.

Assim, a coordenação da PNDR na Amazônia deve necessariamente passar por um fortalecimento da questão regional e das instituições responsáveis por realizá-la, entre elas a Sudam. Isso é importante para melhor articular os instrumentos econômicos disponíveis com as ações na dimensão social, na qual outros entes têm competência constitucional. A separação entre dimensão econômica e social é importante no reenquadramento dos instrumentos explícitos da PNDR, pois se deve escolher se atuarão só para iniciativa privada, como é hoje, ou se serão destinados para entes públicos, em substituição aos convênios que hoje financiam fortemente os investimentos subnacionais. Entretanto, isso diz respeito a decisões estratégicas do governo federal e à abordagem da política regional enquanto prioridade no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo tentou refletir sobre amplos aspectos da PNDR II na Amazônia Legal, apesar de a lei que a institui ainda não ter sido aprovada. Buscou-se debater se os objetivos, as estratégias e os princípios elencados no Projeto de Lei do Senado

nº 375, de 2015, conversam com os desafios, as oportunidades, o financiamento e a coordenação da política, bem como com o PAS.

O que se percebeu, conforme desenvolvido em suas respectivas seções, é que os objetivos da PNDR II estão de acordo com os desafios da Amazônia. No primeiro objetivo, o IVS mostra uma mancha vermelha na região, não pelas queimadas, mas pela sua vulnerabilidade, como falta de saneamento básico, energia elétrica e baixos rendimentos salariais, tanto na comparação com outras regiões quanto com ela mesma. Isso demonstra que a Amazônia precisa promover uma convergência no nível de desenvolvimento inter e intrarregional. No segundo objetivo, mesmo a região não apresentando declínio populacional, é necessário garantir a competitividade e a geração de emprego e renda, pois já existe uma população formada e que sobrevive do seu trabalho.

O terceiro objetivo mostra que a Amazônia possui regiões com forte especialização em *commodities*, como na mineração e a agropecuária, mas também devem ser levadas em conta áreas de hidrelétricas e com grande presença do funcionalismo público, sendo imprescindível promover agregação de valor nesses locais. No quarto objetivo é feita uma reflexão sobre a rede de cidades e seus possíveis danos ambientais, o que leva ao debate sobre a ligação entre elas e o amparo da PNDR II aos municípios em que mineradoras e hidrelétricas estão localizadas.

No que se refere ao financiamento do desenvolvimento regional, entre os instrumentos explícitos e implícitos da PNDR II, foram investidos na Amazônia R\$ 47 bilhões em 2014, a maioria por parte do BNDES para infraestrutura. Os instrumentos explícitos (FDA, FNO e incentivos fiscais) somaram R\$ 7 bilhões destinados à iniciativa privada, o que enfatiza a dimensão econômica dos instrumentos da PNDR. Destes, foi constatado que o FNO é o de maior capilaridade e que os incentivos fiscais apresentam um novo momento, não apenas de atração, mas de modernização das empresas beneficiadas, enquanto o FDA tem problemas que o fazem concorrer com o FNO.

No financiamento a entes públicos, que detêm mais competências na dimensão social, como saúde, educação e saneamento, que também constam nos objetivos da política, a PDR atual não possui tantos instrumentos. O principal deles são os convênios, cuja maioria é oriunda de emendas parlamentares. No entanto, os estados e municípios realizam investimentos financiados por convênios, porém com outros ministérios, como os do transportes e da defesa, dada sua baixa capacidade de arrecadação própria.

Na coordenação da política foram colocadas as estratégias da PNDR II, de acordo com o princípio da transversalidade entre as instituições. Ficou claro que a ausência de um paradigma para o planejamento regional é sentida, pois a não aprovação da lei da PNDR II não cria um sistema de governança como o SNDR

nem introduz ou reforça a dimensão territorial nas ações dos ministérios e nos PPAs, o que deixa os investimentos na região difusos e espalhados pelas instituições.

Na Amazônia, o papel de coordenador regional da PNDR, também definida pelo PAS, seria da Sudam, que agiria transversalmente entre empresas, estados e municípios, tendo como paradigma o PRDA. Ele funcionaria como definição do espaço da política regional entre os níveis estadual, municipal e federal, dando a ela uma espécie de cobertor para sua atuação. Entretanto, pela fragilidade institucional da Sudam desde sua recriação, o Banco da Amazônia agregou várias tarefas e hoje é a instituição mais transversal entre aquelas que atuam com o desenvolvimento regional na Amazônia Legal, pela sua atuação com o FNO.

Da mesma maneira, para que a gestão da PNDR tenha êxito é necessário articular os instrumentos explícitos, que atuam na dimensão econômica, com os implícitos, que atuam na dimensão econômica e social, mas estão fora das instituições envolvidas na PNDR II. Ou até mesmo reformular os explícitos, como é o caso do FDA, que poderia financiar entes governamentais.

Assim, o capítulo conclui pela urgência da aprovação da lei da PNDR II com o intuito de dar parâmetros objetivos para as ações em nível regional, o qual as políticas nacionais e estaduais têm dificuldade de alcançar.

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. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatórios de atividades FNO 2014**. Belém: Banco da Amazônia, 2015.
- BECKER, B. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório de gestão do exercício 2012**. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.
- BRANDÃO, C. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. *In*: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Org.). **Política e planejamento regional no Brasil: uma coletânea**. Brasília: Movimento, 2013. p. 32-40.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sca/_arquivos/plano_amazonia_sustentavel.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MIN, 2012.

_____. Ministério de Minas e Energia. Informativo tarifário energia elétrica. 18. ed. [s.l.]: MME, set. 2014. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/energia-eletrica/publicacoes/informativo-tarifario-de-energia-eletrica?_20_displayStyle=descriptive&p_p_id=20>.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015a. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Municípios-alvo para o eixo ordenamento fundiário e territorial**. Brasília: MMA, 2015b.

_____. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativos dos gastos tributários Ploa 2014 (DGT 2014)**. Brasília: RFB, 2015c. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de atividades 2015**. Brasília: Fundo Amazônia, 2016.

LOPREATO, F. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002.

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.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: Ipea, nov. 2015. (Texto para Discussão, n. 2150).

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. Belém: Sudam, 2016a. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/documentosinstitucionais/arquivos/RelatorioDeGestao-2005-2014/relatorio_gestao_fda_2014.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. **Incentivos fiscais concedidos**: relatório de avaliação 2007 a 2014. Belém: Sudam, 2016b. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratoil/incentivosfiscais/arquivos/relatorio-de-avalicao-if-25082016.pdf>>.

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.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas nacionais: contas regionais 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 55 p.

_____. **Produto interno bruto (PIB) dos municípios 2010-2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 68 p.

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.

