



ISSN 2238-118X

CADERNOS CEPEC

V. 6 N.1 Janeiro de 2017

**POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA:
Dilemas, desafios e oportunidades.**

Rodrigo Portugal da Costa
Sergio Felipe Melo da Silva

Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia



CADERNOS CEPEC

**Publicação do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará
Periodicidade Mensal – Volume 6 – N° 01– Janeiro (Especial V Seminário Amazônia) 2017**

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação: Rômulo Simões Angélica

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Diretor: Carlos Alberto Batista Maciel

Vice Diretor: Manoel Raimundo Santana Farias

Coordenador do Mestrado e Doutorado em Economia: Ricardo Bruno Nascimento dos Santos

Editores

José Raimundo Barreto Trindade - Principal

Sérgio Luis Rivero

Conselho Editorial

Armando Lírio de Souza

Marcelo Bentes Diniz

Ricardo Bruno dos Santos

Francisco de Assis Costa

José Raimundo Trindade

Daniilo de Araújo

Fernandes

Gilberto de Souza Marques

Sérgio Luis Rivero

Gisalda Filgueiras

Márcia Jucá Diniz



Cadernos CEPEC
Missão e Política Editorial

Os Cadernos CEPEC constituem periódico mensal vinculado ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Sua missão precípua constitui no estabelecimento de um canal de debate e divulgação de pesquisas originais na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, apoiada tanto nos Grupos de Pesquisa estabelecidos no PPGE, quanto em pesquisadores vinculados a organismos nacionais e internacionais. A missão dos Cadernos CEPEC se articula com a solidificação e desenvolvimento do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE), estabelecido no ICSA.

A linha editorial dos **Cadernos CEPEC** recebe textos de diferentes matizes teóricas das ciências econômicas e sociais, que busquem tratar, preferencialmente, das inter-relações entre as sociedades e economias amazônicas com a brasileira e mundial, seja se utilizando de instrumentais históricos, sociológicos, estatísticos ou econométricos. A linha editorial privilegia artigos que tratem de Desenvolvimento social, econômico e ambiental, preferencialmente focados no mosaico que constitui as diferentes “Amazônias”, aceitando, porém, contribuições que, sob enfoque inovador, problematize e seja propositivo acerca do desenvolvimento brasileiro e, ou mesmo, mundial e suas implicações.

Nosso enfoque central, portanto, refere-se ao tratamento multidisciplinar dos temas referentes ao Desenvolvimento das sociedades Amazônicas, considerando que não há uma restrição dessa temática geral, na medida em que diversos temas conexos se integram. Vale observar que a Amazônia Legal Brasileira ocupa aproximadamente 5,2 milhões de Km², o que corresponde a aproximadamente 60% do território brasileiro. Por outro lado, somente a Amazônia brasileira detém, segundo o último censo, uma população de aproximadamente 23 milhões de brasileiros e constitui frente importante da expansão da acumulação capitalista não somente no Brasil, como em outros seis países da América do Sul (Colômbia, Peru, Bolívia, Guiana, Suriname, Venezuela), o que a torna uma questão central para o debate da integração sul-americana.

Instruções para submissão de trabalhos

Os artigos em conformidade a linha editorial terão que ser submetidos aos editorialistas, em Word, com no máximo 25 laudas de extensão (incluindo notas de referência, bibliografia e anexos). Margens superior e inferior de 3,5 e direita e esquerda de 2,5. A citação de autores deverá seguir o padrão seguinte: (Autor, data, página), caso haja mais de um artigo do mesmo autor no mesmo ano deve-se usar letras minúsculas ao lado da data para fazer a diferenciação, exemplo: (Rivero, 2011, p. 65 ou Rivero, 2011a, p. 65). Os autores devem fornecer currículo resumido. O artigo deverá vir obrigatoriamente acompanhado de Resumo de até no máximo 25 linhas e o respectivo Abstract, palavras-chaves e Classificação JEL (Journal of Economic Literature).

Este número especial deve-se ao V Seminário Amazônias realizado no período de 20 a 22 de setembro de 2016, organizado pelo Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE) e Observatório Paraense do Mercado de Trabalho (OPAMET), os artigos publicados foram selecionados para participação no referido seminário.

Comentários e Submissão de artigos devem ser encaminhados ao Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia, através do e-mail: jrtrindade@uol.com.br

Página na Internet: <https://goo.gl/UuiC84>

Portal de Periódicos CAPES: <https://goo.gl/tTKEB4>

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA: Dilemas, desafios e oportunidades.

Rodrigo Portugal da Costa¹
Sergio Felipe Melo da Silva²

RESUMO

O objetivo do texto é perpassar pelos princípios *multiescalar, multidimensional e transversal* da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para debater seus amplos aspectos na Amazônia, como os dilemas e desafios, seu financiamento e de que forma a coordenação da política pode ser ponto chave na resolução dos problemas. O artigo parte do fato de existir uma política regional para a Amazônia com recursos e ações voltados para o desenvolvimento da Região. Ao passo disso a Amazônia possui ainda vários obstáculos ao desenvolvimento a serem enfrentados. A análise do Índice de Vulnerabilidade Social na Amazônia permitiu observar o quanto a Região precisa de saneamento básico, energia elétrica, educação, além de emprego e renda. Há instrumentos de atuação e recursos disponíveis na operação da PNDR na Amazônia como o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Incentivos Fiscais com recursos subsidiados ao setor produtivo. Nota-se, entretanto a ausência de fontes explícitas de recursos para o atendimento de necessidades da sociedade que não são tão relacionadas ao crescimento do PIB. Além disso, percebe-se que a política regional ainda carece de coordenação entre seus instrumentos e suas próprias instituições, além do alinhamento aos entes federativos na direção do solucionamento dos entraves.

Palavras-chave: Amazônia; PNDR; Instrumentos; Coordenação.

ABSTRACT

The objective of the text is to go through the multidimensional, multidimensional and transversal principles of the National Policy of Regional Development (PNDR) to discuss its broad aspects in the Amazon, such as the dilemmas and challenges, their financing and how policy coordination can be a key point in solving problems. The article starts with the fact that there is a regional policy for the Amazon with resources and actions aimed at the development of the Region. In addition, the Amazon has several obstacles to development to be faced. The analysis of the Social Vulnerability Index in the Amazon allowed us to observe how much the Region needs basic sanitation, electric energy, education, besides employment and income. There are instruments of action and resources available in the operation of the PNDR in the Amazon, such as the Amazon Development Fund (FDA), the Constitutional Fund for the Financing of the North (FNO) and Fiscal Incentives with resources subsidized to the productive sector. However, the absence of explicit sources of resources to meet society's needs is not so much related to GDP growth. In addition, regional policy still lacks coordination between its instruments and its own institutions, as well as alignment with the federative entities in the direction of resolving the obstacles.

Keywords: Amazon; PNDR; Instruments; Coordination.

¹ Mestre em Economia (PPGE/UFPA), SUDAM. E-mail: rodrigo.portugal88@gmail.com.

² Mestre em Economia (PPGE/UFPA), SUDAM. E-mail: sergio.silva@sudam.gov.br.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. AMAZÔNIA: SEUS DILEMAS E DESAFIOS.....	8
3. O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO	11
4. A COORDENAÇÃO DA POLITICA REGIONAL COMO FATOR CHAVE.....	16
CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é perpassar pelos princípios *multiescalar, multidimensional e transversal* da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para debater seus amplos aspectos na Amazônia, como os dilemas e desafios, seu financiamento e como a coordenação da política pode ser ponto chave na resolução dos problemas.

As ações estatais para a Amazônia são realizadas desde os anos 1940 (TRINDADE, 2014), atingindo seu ápice nas décadas de 1960 e 1970 durante os governos militares. No entanto, a partir da década de 1980, o Estado brasileiro sofreu uma severa crise fiscal e financeira que inviabilizou a manutenção no mesmo patamar das Políticas de Desenvolvimento Regional (PDR) e para Vieira (2014) essa crise redundou no retraimento das ações de planejamento federal e desenvolvimento regional nos anos 1990.

Isso desestruturou órgãos de desenvolvimento, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco da Amazônia S.A., embora este último, apoiado pela Constituição de 1988 (CF/88), ter ficado responsável por gerir o Fundo Constitucional do Norte (FNO) criado para financiar atividades econômicas com juros subsidiados.

A partir da década de 2000, é verificado um retorno às PDR sob a coordenação do Governo Federal (GF) e uma das tentativas de reformulação do planejamento regional é a PNDR. Sob forte inspiração das políticas realizadas na União Europeia ela visa articular uma série de ações e atividades dispersas pelos entes governamentais atuando transversalmente em múltiplas escalas e dimensões (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

As principais alterações da PNDR I e II em relação às PDR do passado é sua abrangência nacional, não mais apenas no Norte e Nordeste, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para financiar entes governamentais e das tipologias de alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda, cujas últimas são os alvos. Ademais, propôs a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) e recriação das superintendências regionais para gestão da Política (MI, 2012)

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 pela lei que a implementa ainda estar em votação no congresso. Com isso, várias conferências foram realizadas em 2012 com o objetivo de discutir os problemas e reformular a PNDR, dando início a PNDR II.

Sem embargo, a PNDR original buscou sair dos modelos tradicionais de planejamento regional, que eram marcados por estruturas *top-down*, calcadas nos grandes projetos de investimento gerenciados pelas superintendências para as macrorregiões e apoiados por incentivos fiscais (SILVA, 2015).

A principal mudança teórica da PNDR seria sobre desigualdade e desenvolvimento, “[...] passando a considerar a desigualdade no âmbito sub-regional e também entre as pessoas, e não apenas na escala macrorregional e entre os lugares, como se concebia até então.” (Silva, 2015, p. 14). Ela destaca que o Decreto nº 6.047/2007, que institui a PNDR, elenca que as estratégias devem ser convergentes, com objetivos de inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

Com relação aos problemas, Monteiro Neto (2015) mostra que ainda não há uma orientação mais geral do Estado brasileiro para conduzir ações de desenvolvimento regional, que operam sem a devida articulação e coordenação. Silva (2015) também destaca as limitações operacionais (ausência de revisão periódica dos recortes regionais) e políticas (perda de importância da questão regional nos dois últimos mandatos presidenciais).

Neste contexto, na Amazônia alguns planos foram criados para servir como diretriz para a ação no território. O principal deles é o Plano Amazônia Sustentável (PAS), cuja estratégia se baseia na regionalização das políticas, devido ao mosaico variado de territórios urbanos e rurais na região. O PAS originou a criação de planos sub-regionais com problemas e alternativas de soluções específicas.

Outro aspecto que se apresenta enquanto princípio da PNDR é a *multidimensionalidade*. Sen (1999) afirma que o processo de desenvolvimento requer que os cidadãos tenham capacidades, como ler e fazer cálculos, que são o mínimo necessário e um fim primordial para a vida humana. Para isso, ele precisa de liberdades como meios para atingir os fins primordiais. Ter liberdade ao acesso ao crédito é uma delas e está envolto em outras dimensões que possibilitam primeiro as capacidades elementares e depois a liberdade de escolha. As liberdades devem ser inter-relacionadas e complementares, o que torna a abordagem *multidimensional*.

O princípio da *transversalidade* dá a atual PDR um aspecto institucional e articulador de atores estatais e privados. 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. Portanto, pensar a PNDR é pensar uma política que se propõe a ser *multidimensional, multiescalar e transversal*, atenta a particularidades do território, desigualdade entre pessoas, mas sem esquecer o crescimento econômico. Para isso, Na Amazônia possui três instrumentos explícitos, o FNO, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Incentivos Fiscais.

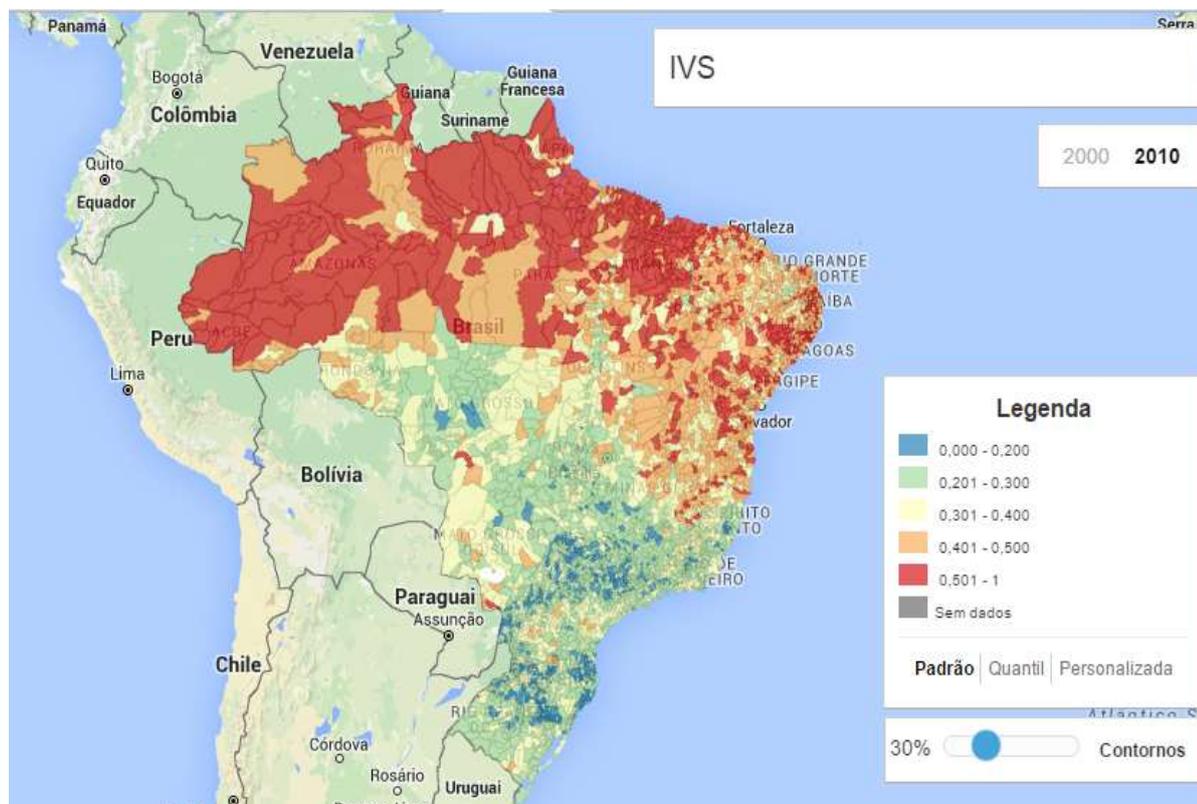
O conhecimento do espaço amazônico bem como de sua heterogeneidade pode ser articulada em uma proposta de planejamento. Ao lado dos setores estão regiões específicas e potencialidades. Ao lado da localidade estão conexões nacionais e internacionais. Isso aliado às tipologias espaciais torna a perspectiva *multiescalar*.

2. AMAZÔNIA: SEUS DILEMAS E DESAFIOS

A Amazônia possui 27,3 milhões de habitantes, dos quais 72% vivem nas cidades, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014. É uma verdadeira floresta urbanizada (BECKER, 2009). O Pará é o mais populoso com 8 milhões, o mais urbano é o Amapá com 90% e o mais rural é o Maranhão com 40% da população. Ela é predominantemente parda (67%) e também mais nova que a brasileira. 54% dos habitantes têm abaixo de 29 anos, enquanto no Brasil 46% das pessoas estão abaixo desta faixa.

Esta fotografia da população amazônica esconde detalhes tradicionais da região. Existem 871 comunidades quilombolas, 122 Unidades de Conservação (UC), 294 mil índios recortados por um vasto território. A região é constituída por múltiplos espaços povoados e a não observância disso remete a um desordenamento territorial, que se torna um desafio e intensifica a vulnerabilidade social da população. A figura 1 mostra como as pessoas vivem através do Índice de Vulnerabilidades Social (IVS)³ do Atlas do Desenvolvimento Humano.

Figura 1 – Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Brasil.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

³O IVS capta a vulnerabilidade social municipal e reúne 85 indicadores em relação a infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, variando de 0, a menor e 1, a maior vulnerabilidade.

Pode-se dizer que a Amazônia é uma imensa mancha vermelha se não contados o Mato Grosso e Rondônia. Não pelas queimadas, mas por sua vulnerabilidade social. A escala macrorregional fica clara no mapa, onde se vê que Norte e Nordeste são as áreas mais vulneráveis. Na escala municipal, dos 100 maiores IVS, 95 estão na Amazônia, dos quais 55 no Maranhão.

Para entender essa fragilidade alguns indicadores que compõe o IVS devem ser destrinchados. O saneamento é uma realidade distante dos amazônidas. No Brasil, 6% das pessoas moram em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado. No Pará esse índice é de 29% e no Acre 28%. Este último possui somente 47% de domicílios com banheiro e água encanada e o Maranhão coleta apenas 79% do seu lixo.

Esse é um dos dilemas presentes na Amazônia, inclusive com uma contradição: o acesso à água numa região de abundância. Um problema é o pensamento de por que se tratar a água se ela é abundante? E outro é que a estruturas de saneamento convencionais são investimentos caros para uso em cidades cortadas por rios.

A energia elétrica também é um dilema. No Brasil, 98% da população tem acesso à energia elétrica, mas na região, estados como Roraima tem 90%. A construção de novas hidrelétricas já causaram alagamentos, disputas em terras indígenas e conflitos, mas são fundamentais para geração de energia ao Brasil. A Amazônia não é totalmente conectada ao Sistema Interligado (SIN), dependendo em algumas áreas de termelétricas, mais caras e instáveis, além de possuir tarifas residenciais mais elevadas. As Centrais Elétricas do Pará (CELPA) teve a maior tarifa para classes residenciais em 2014 (R\$ 479,77/MWh) entre as distribuidoras, mesmo com grandes hidrelétricas já construídas. Melhorar a relação custo/benefício das hidrelétricas para a região se constitui em um desafio na Região.

Com relação ao capital humano, 37% das pessoas no Brasil com mais de 18 anos completaram o ensino médio. No Maranhão apenas 28%, ao contrário do Amapá (44%) e Roraima (42%). A taxa de pessoas com nível superior no Brasil é 11% e Roraima, Amapá, Tocantins e Mato Grosso tem percentuais próximos, mas Maranhão (5%) e Pará (6%) ainda estão em níveis inferiores. O Maranhão inclusive tem taxas de analfabetismo de 20% para pessoas acima de 15 anos.

Na dimensão renda e trabalho, a distribuição é um pouco melhor segundo o índice de gini. O estado “menos” desigual é Rondônia (0,476) e o mais desigual é o Maranhão com 0,56. Segundo a PNAD 2014, na Amazônia 20,4% das pessoas acima de 10 anos ganha entre ½ e 1 um salário mínimo (S.M), 19,8% entre 1 e 2 S.M. e 32% não tem rendimento, uma faixa de rendimentos mais baixa se comparada ao Brasil. O Pará e o Maranhão são aqueles que apresentam maior porcentual

em faixas menores e o Amapá e Roraima apresentam maior participação nos rendimentos superiores.

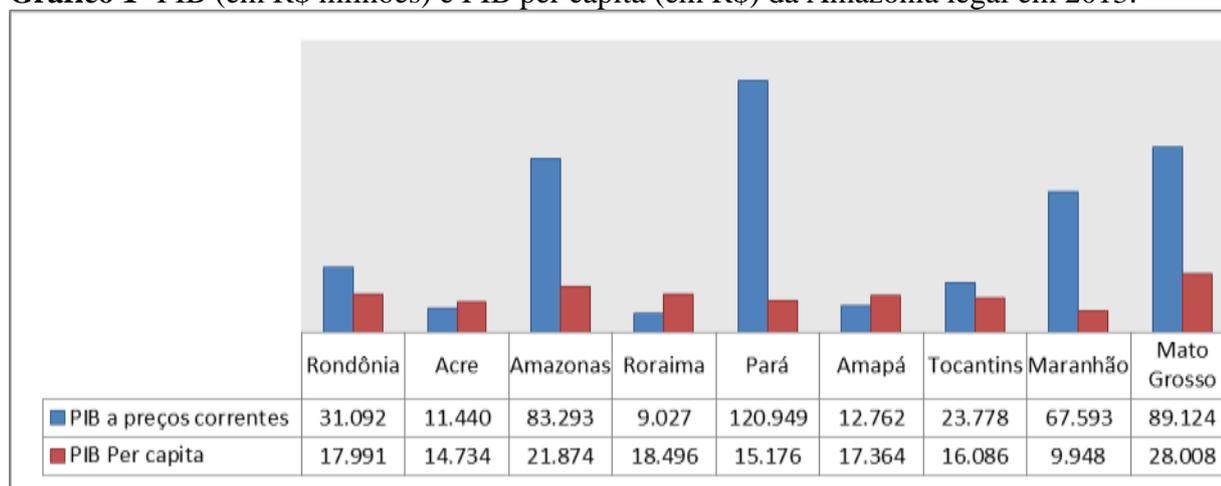
Embora a maioria da população sobreviva em uma faixa de rendimento menor que a brasileira, ela vive do seu trabalho. A taxa brasileira é de 74% da renda proveniente do trabalho, enquanto a maioria dos estados amazônicos chega a níveis próximos de 80%.

Com estes números, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios acaba sendo baixo. O IDH-M dos estados é inferior ao do Brasil (0,727), apesar de Mato Grosso (0,725), Amapá (0,708) e Roraima (0,707) chegarem próximos, enquanto que Maranhão (0,639) e Pará (0,646) estão longe do objetivo.

Os indicadores do IVS mostram que as situações são heterogêneas, mas é possível perceber que existe mão de obra formada e em ascensão para iniciativas no âmbito econômico e população demandante de serviços públicos no âmbito social. Eles apontam que Roraima tem uma população escolarizada com problemas de energia elétrica, o Acre precisa indiscutivelmente de saneamento básico e o Pará e Maranhão necessitam melhorar indicadores sociais.

No entanto, um dos maiores dilemas da Amazônia está na economia. Elevar o Produto Interno Bruto (PIB), preservando a biodiversidade e dando valor à “floresta em pé”, ao mesmo tempo em que redistribui a riqueza é mais que um desafio, é um enigma a ser desvendado e se constitui num dos principais objetivos da PNDR. O gráfico abaixo mostra o desafio na esfera econômica.

Gráfico 1- PIB (em R\$ milhões) e PIB per capita (em R\$) da Amazônia legal em 2013.



Fonte: PIB dos municípios do IBGE (2015)

O PIB da região correspondeu a R\$449 bilhões em 2013 e segundo diversos estudos vem aumentando sua participação relativa ao nacional. A maior economia é o Pará, porém este tem o

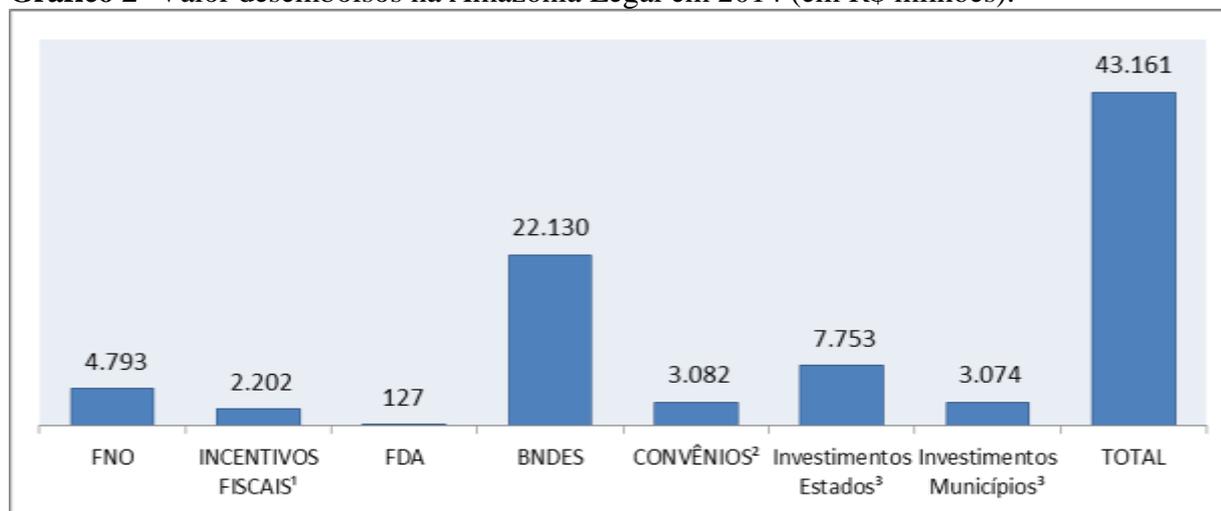
terceiro menor PIB *per capita*. Se comparado ao Mato grosso, o PIB *per capita* deste é quase o dobro do paraense e o PIB é um terço inferior, o que ocorre em valores similares no Amazonas. Na outra ponta, o Maranhão possui uma economia grande, mas a distribuição total é a última da região. Roraima, Amapá e Acre têm um PIB *per capita* alto apesar de sua pequena economia, enquanto Tocantins e Rondônia estão no meio da tabela.

São grandes os desafios e dilemas. Também é a complexidade ambiental e social da região. Estes fatos exigem maior esforço dos agentes responsáveis por resolver tais problemas. Municípios, Estados e União precisam em conjunto com a iniciativa privada e a sociedade em geral organizar suas ações na direção das soluções de tais adversidades.

3. O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

No campo da política em si, a PNDR utiliza três instrumentos explícitos para atuar na Amazônia: o FNO, o FDA e os Incentivos Fiscais. O primeiro abrange a região norte e os dois últimos abrangem a Amazônia Legal. Sua ênfase é no âmbito econômico do desenvolvimento e os demandantes são empreendimentos privados. No entanto, outras fontes de financiamento atuam como instrumentos implícitos para atingir outras dimensões, mesmo na esfera de entes não diretamente ligados à PNDR. No gráfico 2 estão os gastos de alguns dos instrumentos.

Gráfico 2- Valor desembolsos na Amazônia Legal em 2014 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração do próprio autor - ¹Previsão dos gastos tributários pela RFB; ²Valor liberado com fim vigência 2014; ³Investimentos na rubrica despesas orçamentárias pagas no FINBRA 2014.

No total em 2014 foram desembolsados R\$ 43 bilhões na Amazônia entre instrumentos explícitos e implícitos. Mais da metade pelo BNDES, enquanto o FNO, FDA e incentivos somaram

R\$ 7,1 bilhões. Para os entes governamentais, os convênios e os investimentos de estados e municípios totalizaram R\$ 13,9 bilhões.

No que tange aos instrumentos explícitos, o FNO é o instrumento com maior capilaridade, abrangendo setores em quase todos os municípios da região norte. Ele é gerenciado pelo Banco da Amazônia S.A. com algumas competências da SUDAM e segundo seu relatório de atividades teve desembolsos de R\$ 4,7 bilhões em 2014, divididos em vários programas: FNO-Pronaf, Amazônia Sustentável, ABC, Biodiversidade e MPEI.

O FNO-Pronaf abrange 12 linhas. Em 2014, o número de contratações correspondeu a 30.330 somando R\$ 695 milhões, com destaque para a linha Mais Alimentos no Pará e Rondônia. O Programa Amazônia Sustentável, a maior linha de crédito por contemplar boa parte dos setores produtivos, como a agropecuária, maior demandante de recursos (R\$1,7 bilhão) alocados principalmente em Tocantins, Rondônia e Pará. Similar é o Programa ABC, linha para projetos agropecuários e florestais com baixa emissão de carbono que contratou R\$ 611 milhões, do qual metade foi para o Tocantins, entretanto o maior número de operações é no Pará (8.734).

No setor rural 75% das operações estão entre R\$ 1 mil e R\$ 35 mil, reflexo do crédito aos “pronaf’s”, no entanto, os valores contratados entre R\$200 mil e R\$10 milhões concentram 55% dos valores, refletindo 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, com destaque para Amazonas e Pará. Vale ressaltar que das 44 contratações acima de R\$10 milhões, 20 estão no município de Manaus, pela influência do Polo Industrial de Manaus (PIM).

O quarto programa, MPEI, voltado para micro e pequenos empreendedores apresenta valores similares ao Pronaf, R\$600 milhões, mas o número de operações é bem menor, 1.795. O comércio e serviços são relevantes nessa linha (R\$414 milhões), assim como o Pronaf Mais Alimentos na outra. Por outro lado, o empreendedor individual apesar de ter o maior número de contratações do MPEI ainda apresenta um baixo volume de crédito (R\$6 milhões).

O número de contratações no setor não rural, abrangido pelo Amazônia Sustentável e MPEI, chega a mais de 5 mil, pulverizado em faixas entre R\$1 mil e R\$1 milhão (93%), principalmente no comércio e serviços, no entanto, os valores apresentam participação relativa crescente a partir da faixa de R\$100 mil (12% dos valores), chegando ao ápice de 23% nas contratações entre R\$20 e R\$100 milhões, o que caracteriza um maior volume para maiores empreendimentos, como a indústria.

O último programa mostra ainda pequena participação. O FNO-biodiversidade apoia práticas de manejo e recuperação de áreas rurais degradadas e realizou 66 operações

disponibilizando R\$140 milhões. Característica similar ocorre em algumas atividades dentro dos programas como ciência e tecnologia, cultura, infraestrutura e pesca e aquicultura.

O outro instrumento, o FDA é destinado para grandes investimentos em infraestrutura, assim como foi o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) no passado e segundo o relatório de gestão do fundo desembolsou R\$127 milhões em 2014, o menor valor entre todos os instrumentos analisados. 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. Portugal, Silva e Mourão (2015) mostram que a dotação orçamentária para o FDA se encontra no mesmo nível desde aquele ano, quando houve uma mudança na legislação com escopo de 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 e acaba não sendo interessante aos bancos operar o fundo, já que tem produtos similares.

Com isso, o FDA pode se tornar concorrente às linhas de crédito dos bancos operadores, em especial do FNO. O Fundo Constitucional, por ser mais sólido consegue captar grandes empresas que seriam os demandantes do FDA. A legislação do FDA admite que os beneficiários possam acessar o crédito desde que tenham 20% de recursos próprios no valor do projeto, enquanto 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 na grande empresa e o FNO pode abrangê-las, num processo de encolhimento do primeiro.

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, reconhecidos pela RFB, 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)⁴.

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

⁴As 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.

de eletroeletrônica e microeletrônica, característica do PIM, no entanto, nos últimos anos a agroindústria e a indústria de alimentos e bebidas do Mato Grosso vêm aumentando sua participação relativa.

Na mesma linha dos instrumentos explícitos de financiamento aos setores produtivos, o BNDES, segundo seu sítio eletrônico desembolsou R\$22,1 bilhões na Amazônia legal em 2014. Se levado em consideração apenas a região norte foram R\$14 bilhões destinados majoritariamente para a grande empresa. Este perfil de empréstimos está muito relacionado ao financiamento das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), como a Usina Hidrelétrica (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 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 ultrapassou a infraestrutura (BNDES, 2013).

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 tende a suprir o papel do FDA. O FNO, na outra ponta, também supre sua função, prover crédito aos pequenos rurais e não rurais, mas também entrar 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 em ações de combate ao desmatamento e uso sustentável das florestas, podendo também financiar 20% de seus recursos em outros biomas. No sítio eletrônico do fundo, desde 2008, já foram contratados R\$1,2 bilhões em 80 projetos para o terceiro setor, a União, os estados, municípios, universidades e organismos internacionais.

O que se depreende dos três instrumentos mais o BNDES é que são voltados para o meio empresarial e sua articulação é feita para setores econômicos. Nota-se assim a ausência de fontes explícitas de recursos para o atendimento de necessidades da sociedade que não são tão relacionadas ao crescimento do PIB, mas têm impacto na qualidade de vida da população.

Na Amazônia, segundo o portal da transparência do GF foram assinados 2.422 convênios que equivaleram a R\$ 3,8 bilhões liberados em convênios com fim de vigência em 2014. O Maranhão, Acre, Amapá e Tocantins tiveram liberados mais de R\$ 500 mil cada e o maior número de convênios esteve no Maranhão, Rondônia, Mato Grosso e Pará com mais de 330 cada. Na relação convênio/valores, o estado do Amapá é aquele que recebeu o maior aporte de recursos (R\$ 4,4 milhões por convênio).

O principal ministério em número de convênios é o da Saúde por meio da Fundação Nacional de Saúde, que são destinados na maioria para municípios. Nos valores, o Ministério dos Transportes liberou R\$ 948 milhões no qual metade foi destinado para construção de uma rodovia entre Ferreira Gomes e Calçoene no Amapá. A maioria dos convênios é oriundo de editais abertos pelo Governo Federal em programas nacionais ou temáticos, o que causa uma concorrência entre os entes.

O Ministério da Integração Nacional liberou R\$ 437 milhões em 133 convênios. Metade deste valor foi destinada à implantação de um polo de Fruticultura no Tocantins. A principal atuação é na área da defesa civil e irrigação. Por sua vez, a SUDAM liberou R\$ 631 mil em 5 convênios com fim em 2014. Porém, se somados aqueles com fim em 2015 e 2016 o valor liberado pula para R\$ 20 milhões em 56 convênios. O principal destino são os municípios e a fonte em sua maioria são emendas parlamentares.

Isso mostra que os convênios são importantes enquanto instrumento para os municípios. Os investimentos realizados pelas prefeituras são basicamente financiados por eles, com algumas exceções em assunções de dívida, recursos próprios ou transferências verticais. 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 tem grande receita própria e investiram juntos R\$ 600 milhões nesse período, pode-se afirmar que os convênios financiaram os investimentos dos municípios na Amazônia.

Com relação aos estados, os investimentos atingiram R\$7.753 bilhões e o estado que mais investe é o Amazonas seguido pelo Mato Grosso. Neles, os convênios não são a principal fonte de financiamento, mas sim a dívida pública, arrecadação própria e transferências verticais. Os estados amazônicos estavam longe dos limites da dívida estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 200%. O maior deles é o Acre com 74%, no entanto, estados como Pará (10%) e Roraima (18%) apresentaram relações baixíssimas de Dívida Consolidada líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL).

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 Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES. O Pará apresenta dificuldades em tributar sua principal atividade econômica, a mineração e o Acre, Amapá e Roraima ainda sobrevivem em parte das transferências do GF. Em outras palavras, a fragilidade econômica dos estados e a atual configuração federativa brasileira influenciam na sua capacidade de financiar investimentos por conta própria.

4. A COORDENAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL COMO FATOR CHAVE

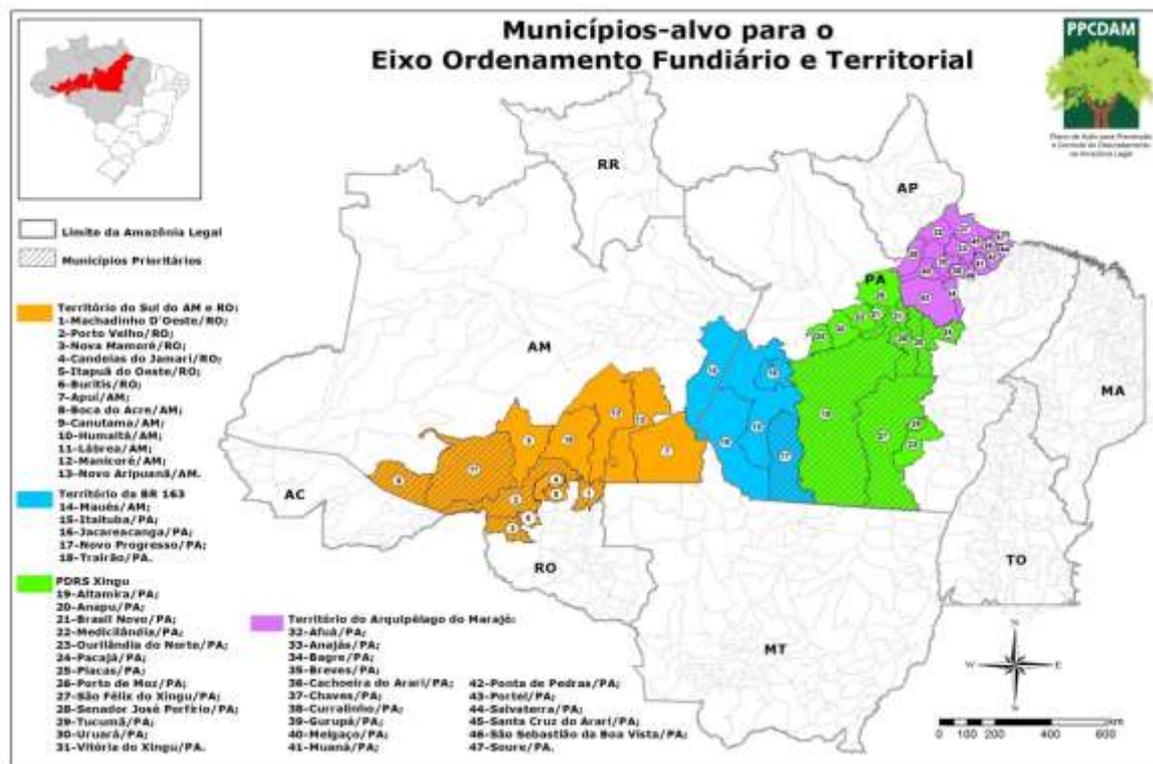
A PNDR, tanto a I quanto a II, parte do princípio *transversal*, que perpassa por diversas instituições de forma a orientar a governança para um objetivo convergente que é o desenvolvimento regional. No entanto, a coordenação política da PNDR é difícil de ser realizada e a ausência de normatização como política de Estado dá espaço para diversos conflitos. Os diversos governos estaduais, secretarias, prefeituras, empresas públicas e órgãos federais delimitam seu campo de atuação com pouco enquadramento à PDR vigente. Isso ocorre pelo desenvolvimento regional, e consequentemente sua política, ainda não figurarem nas prioridades do GF (ALVES, ROCHA NETO, 2014; SILVA, 2015), que seria o articulador e principal promotor da PNDR.

Metodologicamente, o MI propõe uma estrutura para o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Territorial composto: No nível estratégico pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território, que reúne a Presidência da República mais os ministérios; no nível tático a Câmara de gestão de políticas regionais e territoriais, coordenado pelo MI ou MPOG para coordenar e integrar ações entre órgãos públicos; No nível operacional, comitês estaduais; e no nível operacional/programático, municípios, consórcios, fóruns, conselhos territoriais, entre outros (MI, 2013).

Na proposta há uma hierarquia entre os níveis governamentais, saindo de níveis mais estratégicos ligados diretamente a Presidência da República até o operacional nos municípios, o que confere à política o princípio *multiescalar* e federativo.

Embora haja dificuldades existem alguns avanços na interlocução entre as instituições. A figura abaixo mostra que o Ministério do Meio ambiente (MMA) planeja algumas ações de acordo com os planos que estão no âmbito da PNDR.

Figura 2 – Municípios-alvo para o eixo ordenamento fundiário e territorial do MMA.



Fonte: MMA (2015)

A figura mostra que os municípios-alvo do Plano de ação para controle do desmatamento na Amazônia legal (PPCDAM) do MMA segue três planos 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 Acre são prioritários no PPCDAM. Porém, o documento não cita explicitamente a PNDR, mesmo que o objetivo seja convergir iniciativas.

No entanto, essas práticas ainda são incipientes e o esquema de estruturação da PNDR ainda está em negociação, criando uma descoordenação entre os diversos níveis. Na Amazônia, existem três órgãos que atuam diretamente com a PNDR: o MI, a SUDAM e o Banco da Amazônia. O primeiro é a maior instância e define regras para o planejamento e aplicação dos instrumentos explícitos, dos quais dois estão sob a tutela da SUDAM e um do Banco. Sem embargo, ele coordena ações para o Nordeste e o Centro-oeste e delega algumas funções para a SUDAM, uma autarquia vinculada diretamente a ele.

A SUDAM passou por um longo período 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, mas sem o mesmo vigor, seja em recursos físicos, financeiros e administrativos, porém ainda com competências relevantes para o planejamento do desenvolvimento.

A instituição tem uma tarefa nada trivial. Ela é responsável pelo Plano Regional de Desenvolvimento Regional (PRDA), que requer profundos estudos sobre a realidade amazônica para propor uma estratégia de florescimento da sociedade local. Ele deve ser apresentado junto aos PPAs, de forma a levar em consideração os objetivos gerais da PNDR, o PAS e os cinco planos sub-regionais, além de que é sensato considerar os Objetivos do Milênio, que recentemente se transmutaram em Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

A primeira dificuldade é organizar os diversos planos e propostas de desenvolvimento para Amazônia em torno do PRDA. A segunda é utilizar os instrumentos em torno deste planejamento. Como visto na seção 3, os dois instrumentos em posse direta da SUDAM, Incentivos Fiscais e FDA, apoiam empreendimentos privados, no qual o segundo apresenta grandes problemas na execução. Eles atacam o âmbito econômico da política, que necessariamente precisa passar por outras dimensões, cuja capacidade de ação está ao alcance de outros atores e instrumentos e é aí que está o sentido *transversal* da SUDAM.

A SUDAM e a política regional têm instrumentos setoriais e econômicos de apoio a iniciativa privada, porém a PNDR e todas as outras estratégias de desenvolvimento, agem em outras dimensões, como educação, saúde e segurança pública. Portanto, a grande questão é: Como utilizar instrumentos econômicos da política regional em complementariedade a políticas temáticas utilizadas por outros entes governamentais e empresas? Como articulá-los?

O problema acaba não sendo os planos de desenvolvimento, mas sim que as diversas esferas necessárias para uma estratégia de desenvolvimento entendam 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 positivos que passam por esferas de poder.

No organograma isto se enquadra numa estratégia nacional orientada pela Presidência da República e coordenada pelo MI e regionalmente é delegada às superintendências de desenvolvimento. No entanto, isto denota articulação com outros entes. É difícil pensar em políticas com orçamentos de terceiros, pois estes se sentem alijados das esferas de decisão. A regra é ter instrumentos e atuar complementarmente numa relação em que todos ganham garantindo capacidades às pessoas e entes.

A fragilidade institucional da SUDAM e as grandes atribuições do MI, 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, unido a 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 serviços, o microempreendedor individual e consegue criar portfólios que atendem o grande, o médio e o pequeno.

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 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, assistência técnica com ministérios, juntas comerciais, institutos de terras, órgãos de assessoria governamentais, entre outros fazem com que o Banco da Amazônia seja um ator importante para o desenvolvimento, o que o torna atualmente, a instituição mais *transversal* da PDR na Amazônia.

Entretanto, este 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 do Estado, nas três escalas, de prover recursos, o Banco assume a função de auxiliar as vítimas, no entanto seu instrumento é o crédito, que possui risco e necessidade de pagamento, portanto não seria o mais indicado para situações de calamidades.

Este exemplo expõe um constrangimento que o Banco passa. Por um lado, ele é vinculado ao Ministério da Fazenda como instituição bancária, sujeito aos acordos de Basiléia, que voga 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 em amplas dimensões, como visto nas avaliações de impacto.

Portanto, o principal dilema do Banco da Amazônia é emprestar ao menor risco e maior segurança para as populações mais carentes e setores mais frágeis e muitas vezes essa é uma linha tênue, no qual um exclui o outro, o que acarreta críticas de ambos os lados.

Com relação aos estados, cada um tem seu próprio planejamento e instrumentos para uma PDR e ainda é frágil o enquadramento à PNDR. Pelo lado do Planejamento, cada governo estadual tem seu PPA que segue seu próprio normativo orçamentário, mas que pouco leva em consideração a Política Nacional.

A competição entre as unidades federativas faz com que haja primeiro um planejamento local e depois a participação de outros entes, principalmente do GF para captar recursos para o que foi planejado. O planejamento se torna pouco coordenado e cooperativo, mas na fase da execução

dos gastos, são buscados parceiros como bancos públicos, internacionais, GF, 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 utilizam de incentivos fiscais para atrair empresas para o seu território. Na Amazônia, a análise é melhor se feita em separado: Amazônia ocidental e oriental. O primeiro vem de uma política dos anos 1960 com destaque para o PIM e hoje concede isenções tributárias no âmbito federal, estadual e municipal, ou seja, reduz 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, no entanto, um órgão concede para alguns setores e o outro para outros.

Na parte oriental, a “guerra fiscal” está no nível estadual com a isenção de ICMS para atração de firmas. Os incentivos concedidos pela SUDAM não fazem parte da “guerra fiscal” entre estados, pois atua a nível regional, mas sem dúvida tem impacto indireto em relação a outras macrorregiões. A participação dos municípios está em uma menor escala até pela baixa arrecadação em geral, mas o que se denota é que em relação aos incentivos, o desafio da PNDR é o diálogo com a SUFRAMA, a SUDAM e os governos dos estados, e na parte oriental, o diálogo entre os dois últimos. E na interseção está a Receita Federal para a análise macroeconômica do instrumento.

No nível extra Estado, os instrumentos da PNDR fazem parte do portfólio dos empreendimentos privados na região. A atração e em seguida manutenção dos empreendimentos para geração de emprego e renda é o principal objetivo dos instrumentos. Na Amazônia, grandes empreendimentos já foram instalados nos setores de mineração, petróleo, hidrelétricas, agropecuária com alguma participação dos instrumentos da PNDR. No entanto, a atração de grandes empresas é a primeira fase do processo e foi bastante difundida em décadas anteriores. Na segunda fase, a manutenção dos empreendimentos e a articulação com prefeituras e governos estaduais é importante.

Ao fim da etapa de implantação são pagos *royalties* às municipalidades que as ajudam na gestão das externalidades produzidas pelos empreendimentos, como os fluxos migratórios e o aumento da demanda social. Exemplos não faltam no Pará, como a UHE de Belo Monte em Altamira, a de Tucuruí, a mina de ferro em Parauapebas, de Bauxita em Oriximiná e Juruti, siderúrgica em Marabá, entre outros na Amazônia. Nesta fase, o desafio é manter as externalidades positivas e combater as negativas proporcionadas pelos investimentos.

Eles atraíram fluxo de mercadorias, pessoas e há necessidade da PNDR atentar para este movimento na articulação com os municípios de investimentos menores que atendam as demandas urbanas e rurais ocasionadas pela implantação dos empreendimentos. 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 detém uma gama de competências estabelecidas pela CF/88, mas insuficientes recursos disponíveis, recorrendo em boa parte aos convênios com o GF ou por meio de emendas parlamentares para financiar investimentos. Se por um lado tem-se um instrumento com dificuldade de aplicação, por outro existem entes subfinanciados.

Assim, a coordenação da PNDR na Amazônia deve necessariamente passar por um fortalecimento das instituições para usar os instrumentos econômicos disponíveis em outras esferas do desenvolvimento de forma a pensar num caráter integrado do planejamento, porém isto passa necessariamente por decisões estratégicas e a entrada das PDR na pauta do GF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto tentou perpassar pelos princípios *multiescalar, multidimensional e transversal* da PNDR para debater amplos aspectos na Amazônia, desde a identificação dos problemas pelas quais a região passa até as dificuldades de coordenação de uma política tão ampla.

A perspectiva de desafios e alternativas para o florescer da Amazônia enquanto região econômica e socialmente ativa foram mostrados pelo IVS que mostra uma grande mancha vermelha devido a vulnerabilidade social percebida pela qualidade do acesso a água, energia, baixos rendimentos e índices de desenvolvimento. De outra forma, também expõe potencialidades na utilização da mão de obra local, com estados com mais alto grau de escolaridade e uma população que sobrevive do seu trabalho.

No campo econômico, o baixo PIB esconde oportunidades de crescimento com o uso da biodiversidade, das fronteiras, da renda proveniente do funcionalismo público e o melhor aproveitamento das atividades já existentes. Por outro lado, as contradições dos principais setores produtivos e o isolamento de cidades médias com relativas taxas de povoamento relega a população à pobreza e não utilização do trabalho como forma de elevar capacidades.

Para combater os problemas e propiciar oportunidades foram investidos na Amazônia R\$ 43 bilhões em 2014, a maioria do BNDES para infraestrutura. A PNDR somou R\$ 7 bilhões em 2014 para financiar empreendimentos privados, atingindo a dimensão econômica, porém constatou-se que o estrangulamento do financiamento aos entes subnacionais revela um problema federativo e afeta ações cuja competência está em outras escalas. Entre os instrumentos explícitos da PNDR, o

FNO é o de maior capilaridade e 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. Nesse quesito, por um lado se tem um instrumento com dificuldade de aplicação e por outro existem entes subfinanciados.

Na coordenação da Política e articulação dos agentes necessários ao desenvolvimento/florescer da Amazônia, alguns avanços puderam ser percebidos como a inserção dos planos sub-regionais no âmbito de outros ministérios, no entanto, a não inserção da PDR enquanto prioridade no GF e a desarticulação de uma câmara gestora federal faz com que os três agentes diretamente responsáveis pela PNDR na região: Banco da Amazônia, SUDAM e MI apresentem fragilidades quanto aos seus papéis e faz com que a relação entre eles e com outros entes se torne descoordenada e competitiva, como exemplo com os estados e municípios; órgãos do GF, como a SUFRAMA e a Receita Federal; e as grandes empresas demandantes dos instrumentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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 NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL – BNDES. **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.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contas Nacionais: Contas Regionais 2012**. Rio de Janeiro, 2014. 55. p.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013**. Rio de Janeiro: 2015. 68p

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA – IPEA. **Acesso aos Fundos Regionais e Incentivos Fiscais: Avaliação qualitativa de ofertantes, demandantes e atores locais**. Relatório de Pesquisa. Brasília. IPEA. 2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Texto de Referência (Resumo Executivo). Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Municípios-alvo para o eixo ordenamento fundiário e territorial**. Brasília: MMA, 2015. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 03. fev. 2016.

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.

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).

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.

VIEIRA, D.J. A guerra fiscal no Brasil: Caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. In.: MONTEIRO NETO, A (Org). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília, IPEA, 2014. p. 145-179.

Recebido em 12/08/2016.

Aceito para publicação em 20/03/2017.