

Kleber Antonio da Costa Mourão  
Sérgio Felipe Melo da Silva  
(Organizadores)

REFLEXÕES  
ACERCA DO  
DESENVOLVIMENTO  
DA AMAZÔNIA  
NO SÉCULO  
XXI





# **Reflexões acerca do desenvolvimento da Amazônia no século XXI.**

Organizadores: Kleber Antonio da Costa Mourão  
Sérgio Felipe Melo da Silva

Revisão: Camila Fernanda Ferreira Costa  
Capa e Diagramação: Cantarely Costa da Silva



Belém-PA, 2018

Mourão, Kleber Antonio da Costa

Reflexões acerca do desenvolvimento da Amazônia no século XXI /  
Kleber Antonio da Costa Mourão, Sérgio Felipe Melo da Silva  
(organizadores). --- Belém: Editora Folheando, 2018.

162 p. il.

ISBN 978-85-53161-07-2

1. Desenvolvimento Regional - Amazônia. 2. Política Nacional de  
Desenvolvimento Regional - PNDR. 4. Economia Regional - Amazônia.  
I. Mourão, Kleber Antonio da Costa, org. II. Silva, Sérgio Felipe Melo da.  
III. Grupo de Estudo sobre Desenvolvimento da Amazônia - GEDAM. IV.  
Titulo.

CDU 338 (811.5 )

As opiniões contidas nesta obra são de inteira responsabilidade de seus  
autores e não necessariamente refletem o ponto de vista institucional das  
organizações às quais estão vinculados.

## **AGRADECIMENTOS**

Às servidoras Naara Soares e Vera Raposo, da Coordenação-Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais da Sudam (CGAVI), pelo companheirismo demonstrado durante a elaboração do conteúdo deste livro.

Aos técnicos e gestores da Sudam e Banco da Amazônia que direta e indiretamente contribuíram para a realização desta obra.

Aos nossos familiares e amigos pelo apoio nos momentos mais adversos.

Aos apoiadores deste livro.



# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> _____	8
<b>APRESENTAÇÃO</b> _____	11
<b>INTRODUÇÃO</b> _____	14
<b>CAPÍTULO 1:</b> Política Nacional de Desenvolvimento Regional na Amazônia: Dilemas, Desafios e Oportunidades _____	19
<b>CAPÍTULO 2:</b> O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (Fno) e o Desenvolvimento Econômico da Região: Uma Análise dos Resultados Alcançados no Período 2007-2016 _____	43
<b>CAPÍTULO 3:</b> A Política Regional Brasileira em (na) Crise: Análise dos Instrumentos Explícitos _____	59
<b>CAPÍTULO 4:</b> A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como Instrumento de Gestão do Desenvolvimento Econômico da Amazônia Legal _____	81
<b>CAPÍTULO 5:</b> O que Dizem as Avaliações da Política de Desenvolvimento Regional no Brasil? _____	105
<b>CAPÍTULO 6:</b> Energia e Poluição X Emprego e Renda: Relações Intersetoriais na Economia do Meio Ambiente _____	131
<b>CAPÍTULO 7:</b> O Retorno dos que Nunca Foram: Propostas para Instituições de Desenvolvimento Regional _____	143
<b>NOTA SOBRE OS AUTORES</b> _____	163

## PREFÁCIO

Foi com grande satisfação que recebi o convite dos jovens pesquisadores Kleber Mourão e Sérgio Felipe Melo da Silva para prefaciar este livro. Esta satisfação se dá por vários motivos. Primeiro, pela iniciativa dos coordenadores da obra em colocar à disposição da academia, e do público em geral, a forma como um grupo de novos pesquisadores e tecnicamente engajados com o desenvolvimento regional tem refletido sobre o desenvolvimento da região amazônica das últimas três décadas. Segundo, por ser o “desenvolvimento regional” um tema ainda a ser explorado em face ao atual estágio de desenvolvimento que se encontra a Amazônia. Terceiro, pelo conteúdo da obra propriamente dita, uma vez que trata de questões bastante relevantes e atuais, tais como a concepção da política regional brasileira, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e as relações intersetoriais existentes na economia do meio ambiente.

De fato, o termo “desenvolvimento” continua passando por um contínuo aperfeiçoamento em sua definição. Em um primeiro momento, desenvolvimento trazia unicamente a ideia de progresso, crescimento, industrialização, transformação e modernização. Em um segundo momento, em função dos resultados adversos que essa interpretação trazia, incorpora-se questões sociais como saúde, educação, segurança e lazer, dentre outros, como dimensões fundamentais da aceção de desenvolvimento. E, em um terceiro momento, evoca-se a interpretação de que desenvolvimento somente ocorre

se for de forma sustentável e que abranja dimensões ecológicas, espaciais, culturais, político-institucionais além das clássicas perspectivas econômicas e sociais; em outros termos, o ideário de desenvolvimento sustentável.

Na tentativa permanente de alcançar o desenvolvimento, inicialmente pela perspectiva econômica e mais tarde sob o ideário de desenvolvimento sustentável, vários modelos e práticas têm sido implementadas ao longo da história brasileira. Um dos approaches proeminentes é o de “desenvolvimento regional”. No caso específico da região amazônica, a abordagem regional ganhou força no período da política ditatorial brasileira (1964 – 1985) com os planos nacionais e regionais de desenvolvimento à exemplo do PIN/ PROTERRA, POLAMAZÔNIA e os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA). Mais tarde, sobretudo a partir de 1988, já em governos democráticos, a perspectiva de desenvolvimento regional ganhou substancia com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia e o Plano Amazônia Sustentável.

A literatura sobre os modelos e práticas de desenvolvimento regional na Amazônia é vasta e pode-se dizer que os trabalhos e interpretações estão distribuídos em quatro grandes grupos. No primeiro grupo estão os trabalhos que buscam explicar como cresce a região e como, então, a política pública deve seguir para dar suporte à lógica de desenvolvimento. No segundo grupo estão os trabalhos que criticam a lógica de desenvolvimento regional por provocar o crescimento econômico e concentração da riqueza em uma área em detrimento de outra. No terceiro grupo concentram-se as elaborações apoiadas no conceito de polo de crescimento e em quais fatores que provocariam dinamismo econômico. Partem do entendimento e crítica de que o crescimento econômico e o desenvolvimento social não ocorrem simultaneamente em todo lugar. E o quarto e último grupo que, sob a abordagem centro-periferia, sugere a inovação como centralidade do desenvolvimento regional requisitando, entretanto, condições favoráveis para tal, como, por exemplo, investimento em pesquisa e existência de força de trabalho, além de proximidade dos recursos e insumos de produção. Afora esses grupos, há ainda um conjunto de trabalhos que se focam na crítica às políticas de desenvolvimento regional implantadas na Amazônia em face aos impactos e transformações sociais e ambientais que causaram e/ou continuam causando no seu território.

Pode-se dizer que o conjunto de artigos dessa obra está centrado no entendimento da importância da política pública para a operacionalização do desenvolvimento regional que, apesar das críticas, continua sendo o caminho mais concreto para minimizar as disparidades entre os eixos sul-sudeste, regiões

mais desenvolvidas do país, e os eixos norte-nordeste caracterizados pelo empobrecimento econômico e social. Pontua-se, entretanto, que as políticas públicas de desenvolvimento regional precisam de instrumentos efetivos que a traduzam em eficiência de desenvolvimento. Os artigos do livro demonstram justamente isso, especificamente os avanços, possibilidades, limites e resultados dos vários instrumentos até então utilizados no contexto do desenvolvimento regional da e na Amazônia, em particular o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e os incentivos fiscais. Ao mesmo tempo, os artigos também chamam atenção para a forma e estrutura de governança das políticas e instrumentos implementados, uma vez que esses, por si só, não se traduzem automaticamente em caminhos para o desenvolvimento.

Destaque-se que os artigos que compõem a obra foram apresentados e discutidos em eventos científicos e depois aperfeiçoados para essa coletânea. Apesar de terem sido elaborados separadamente, os coordenadores tiveram a habilidade de agruparem os trabalhos dentro de uma lógica que dá unidade à discussão. Os dados, informações e reflexões apresentadas no conteúdo dos artigos dão uma sensação de que avançamos muito em termos de desenvolvimento regional, mas que ainda há muito a caminhar. Os artigos nos sugerem que continuemos discutindo o desenvolvimento regional de forma que possamos não somente criticar as políticas implantadas, mas sugerir possibilidades e caminhos para suas consecuições, sobretudo no aperfeiçoamento dos instrumentos até então utilizados.

Finalizo esse prefácio recomendando a leitura aos estudantes de graduação e pós-graduação, pesquisadores e planejadores do desenvolvimento regional, em especial aqueles que se debruçam em entender o tema e que estão territorialmente centrados na região norte do Brasil. Desejo a todos uma boa leitura.

Belém, 06 de Junho de 2018

Mário Vasconcellos Sobrinho  
PhD Docente do Programa de Pós-graduação em  
Administração da UNAMA e do Programa de Pós-graduação  
em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na  
Amazônia do NUMA/UFPA.

## APRESENTAÇÃO

Até a Segunda Guerra Mundial o principal foco dos países e de suas empresas esteve centrado no Crescimento Econômico, entendido este como o aumento da atividade econômica, da produção e da riqueza. Após esse período, passou a ser consenso no debate mundial que o crescimento econômico per si não era significativo, e que o incremento da produção deveria ser acompanhado de melhorias na qualidade de vida da população, o que resultou na cunhagem do conceito de Desenvolvimento Econômico.

Todavia, o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em todas as partes do planeta, nem tampouco acontece de maneira aleatória. Cumpre ressaltar que regiões carentes e pouco desenvolvidas carecem de estímulos e de gestão para que melhorem sua realidade econômica e social.

As teorias que tratam do tema Desenvolvimento Regional convergem para a concepção de desenvolvimento econômico, por meio do crescimento da atividade produtiva via industrialização, da necessidade de planejamento estatal e da concessão de estímulos à atividade produtiva.

No Brasil, em função do padrão de ocupação do território e dos diferentes povos colonizadores, as Regiões são muito desiguais, em que se constata o Norte e o Nordeste ainda muito atrasados em termos de produção de riqueza e

a apropriação desta em qualidade de vida, em relação às regiões Sul e Sudeste.

A heterogeneidade regional brasileira é marcante e persistente ao longo de décadas. Shankar e Shah (2003), ao investigarem as disparidades dos produtos Internos Brutos (PIBs) per capita regionais para seis países de grandes dimensões territoriais no mundo, em 1997, concluíram que o Brasil apresentava a terceira maior desigualdade regional, ficando aquém da Rússia e da China.

No intuito de modificar essa realidade e dotar as regiões brasileiras de uma maior homogeneidade em termos de desenvolvimento econômico, o Governo Federal desde a década de sessenta formula e implementa políticas para a promoção do desenvolvimento regional, notadamente, para as regiões Norte e Nordeste.

Segundo o Ministério da Integração Nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem o objetivo de fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, por meio da agregação de valor e diversificação econômica e da convergência de indicadores das regiões menos favorecidas para a média nacional.

Em se tratando da Amazônia, a PNDR está assentada em três instrumentos: O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e, os Incentivos Fiscais (IF's). Em tese, a gestão desses instrumentos ao conceder condições diferenciadas para a instalação, a modernização e a ampliação de empreendimentos na região, favorece o crescimento da atividade econômica, gerando novos postos de trabalhos, elevando a circulação de renda e aquecendo a demanda da sociedade por bens e serviços. Esse fenômeno repetindo-se várias vezes promove um ciclo virtuoso na economia, melhorando a qualidade de vida da população, o que configura o desenvolvimento econômico.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional utilizada para a Amazônia Legal contempla tais elementos, todavia, a riqueza gerada na região ainda é considerada inexpressiva quando comparada à produção gerada no Brasil, bem como a qualidade de vida na Amazônia, mensurada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), também denota um grande distanciamento das regiões Sul e Sudeste, consideradas as mais desenvolvidas do país.

Nesse sentido, o tema Desenvolvimento Regional continua atual, extrapola os muros das instituições vocacionalmente desenvolvimentistas e tem sido objeto de vários estudos no sentido de vislumbrar as melhores políticas que permitam conciliar as variáveis econômicas, sociais e ambientais, melhorando a qualidade de vida do Amazônida.



Prof. Kleber Antonio da Costa Mourão  
Presidente do Conselho Regional de Economia do Pará e Amapá  
Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional  
Doutorando em Administração pela Universidade da Amazônia  
Membro Titular do Colégio de Vogais da Junta Comercial do Estado do Pará

## INTRODUÇÃO

Esta obra se encontra organizada em sete capítulos que tratam das ações do Governo Federal para o desenvolvimento da Amazônia no século XXI. Desde 2007, estas ações estão vinculadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a qual possui na região como principais instrumentos de atuação (ou instrumentos explícitos) o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e os Incentivos Fiscais. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco da Amazônia S.A são as instituições responsáveis pela gestão dos instrumentos e operacionalização da política.

O primeiro capítulo perpassa pelos princípios multiescalar, multidimensional e transversal da PNDR para debater seus amplos aspectos na Amazônia, como os dilemas e desafios, o seu financiamento e de que forma a coordenação da política pode ser ponto chave na resolução dos problemas. Nota-se, entretanto, a ausência de fontes explícitas de recursos para o atendimento de necessidades da sociedade que não estão intimamente 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 da solução dos entraves.

No segundo capítulo busca-se reduzir a relativa carência de estudos existentes sobre a gestão e efetividade do FNO no desenvolvimento econômico da Região Norte e, para tanto, se propõe a dimensionar o orçamento e execução

orçamentária do FNO; analisar a aplicação dos recursos; mensurar a capacidade de atrair/manter empreendimentos produtivos, seus impactos na geração de emprego e renda e reflexos na atividade econômica e qualidade de vida na região. Ainda que os indicadores de produção de riqueza e de qualidade de vida da Região Norte estejam aquém dos níveis nacionais, os números que demonstram o impacto do FNO na região são significativos e caracterizam que o fundo tem colaborado para reduzir os desníveis sociais e econômicos, estimulando as economias locais.

O capítulo 3 aborda como os três instrumentos explícitos da PNDR se comportam em momentos de crise econômica, como a que eclodiu em 2008. A hipótese é que os instrumentos foram afetados no período de 2008 a 2013. Porém, notou-se que os recursos disponibilizados para a PNDR foram pouco afetados devido: a) à financeirização dos fundos constitucionais, que deram sustentabilidade financeira a eles; b) ao caráter orçamentário dos fundos de desenvolvimento; c) às peculiaridades das economias regionais e; d) às mudanças normativas nos incentivos fiscais. Percebe-se o caráter de instrumento de política econômica que pode ser dado aos fundos e incentivos fiscais em situações de crise. Os problemas na política são outros, como a concorrência entre os dois fundos na Amazônia, a articulação entre seus objetivos, o público alvo dos financiamentos, os imbróglios na elaboração da PNDR II e a crise nas políticas de desenvolvimento regional desde os anos 1980.

A discussão do quarto capítulo se dá no sentido de analisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como instrumento de Gestão do Desenvolvimento Econômico da Amazônia Legal, justificando a necessidade de intervenção pública na lógica natural de mercado objetivando estimular a atividade econômica e o desenvolvimento da região. As teorias do Desenvolvimento Regional convergem para a concepção de desenvolvimento econômico por meio do crescimento da atividade produtiva via industrialização, pela necessidade de planejamento estatal e concessão de estímulos às atividades produtivas. A PNDR utilizada para a Amazônia Legal contempla tais elementos e o texto apresenta sua lógica e instrumentos de ação, quais sejam: o FNO, o FDA e os Incentivos Fiscais sobre o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IR). Nota-se que a PNDR e seus instrumentos têm grande impacto na Amazônia Legal, responsabilizando-se pela atração/manutenção de 410.897 empreendimentos/negócios/projetos, sendo: 408.897 operações do FNO, 1.983 Incentivos Fiscais e 17 Projetos do FDA, os quais estima-se que geraram 4,6 milhões de empregos. Entretanto, ainda se observa que a Amazônia carece de melhores

indicadores de riqueza (quantidade/PIB) e, sobretudo, de qualidade de vida (desenvolvimento/IDHM), sinalizando a relativa eficácia da política e para a necessidade de refinamento para potencializar sua efetividade/resultados.

Por meio do capítulo 5, busca-se dar um panorama das avaliações sobre o desenvolvimento regional no Brasil a partir dos anos 2000, mais especificamente sobre os instrumentos da PNDR. Por meio da análise mostrou que os fundos constitucionais para o norte e nordeste, a eficácia e a efetividade e os impactos econômicos são os mais pesquisados. E a partir dos resultados constatou-se que os fundos constitucionais impactaram no emprego e na massa salarial, mas não no salário médio, além de que ainda falta avançar em aspectos ambientais e sociais das avaliações, na produtividade das atividades atendidas e na concentração inter-regional. Percebeu-se uma divergência em torno do PIB, a variável mais utilizada para medir as desigualdades regionais. Alguns constataram não afetar positivamente o PIB per capita macrorregional, enquanto outros encontraram impactos positivos no valor adicionado, impostos, produção e no financiamento local. Outro indício importante foi de que quanto mais pulverizado o crédito, maiores os efeitos positivos sobre a economia.

O sexto capítulo traz a questão ambiental que tem sido nos últimos 40 anos um dos temas mais importantes, discutido em nível mundial, o que decorre do fato da constatação de o clima vir sofrendo grandes alterações como resultado do aumento da poluição nos países mais industrializados, ou ainda, aqueles países que têm feito suas trajetórias de “desenvolvimento” pautada na exploração intensiva de recursos naturais. O objetivo é mostrar a importância de mensurar impactos ambientais oriundos do sistema econômico por meio do estudo das relações intersetoriais. São abordadas aplicações para a Amazônia, em que a questão ambiental é uma das mais importantes, mas ainda não figura nas pautas principais do desenvolvimento regional. A partir da revisão teórica e bibliográfica do tema, foi possível constatar, dentre outros fatos, que o melhor desempenho econômico de atividades que possuem altos requerimentos de energia aumenta a pressão sobre os recursos naturais e, portanto, aumenta o nível da poluição.

Para finalizar, o capítulo 7 mostra que o desenvolvimento regional é uma temática relevante na história brasileira, na qual as superintendências regionais tiveram um lugar de destaque, todavia, foram se enfraquecendo ao longo dos anos. No Lulismo, foi tentado um retorno às políticas de redução das desigualdades regionais, caso da PNDR, que logrou pouco êxito em seus objetivos. Neste sentido, cada instituição ou instrumento envolvido com a PNDR encontrou o seu lugar dentro do Governo Federal e no Estado, o que leva

o texto a buscar, com base na economia política, os caminhos trilhados pelas instituições e recursos envolvidos com o desenvolvimento regional brasileiro e propor ideias para o seu fortalecimento no âmbito estratégico, financeiro, governativo e como ator intelectual e executivo.

Como é possível verificar, os instrumentos bem como a política, são retratados neste livro por diversos ângulos. Desde aspectos mais abrangentes como governança, teoria e história nos capítulos 1 e 4, até mais especificamente buscando resultados efetivos na sociedade, como é visto nos capítulos 2 e 5. Buscou-se ainda espaço para tratar da temática ambiental, no capítulo 6, que consta fora das principais discussões sobre desenvolvimento regional. O capítulo 3 mostra a força que os instrumentos do desenvolvimento da Amazônia apresentaram nos anos de crise econômica mundial (2008 – 2013), e o capítulo 7 finaliza a obra apresentando propostas para o fortalecimento das instituições de desenvolvimento regional na Amazônia. O tom crítico é marcante, bem como a busca por resultados e conclusões, objetivando gerar contribuições para o alcance de maiores patamares de desenvolvimento na região.



Sérgio Felipe Melo da Silva  
Mestre em Desenvolvimento Econômico Regional pela UFPA  
Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional  
Conselheiro do CORECON Pa/Ap



## Capítulo 1

# POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA: Dilemas, desafios e oportunidades<sup>1</sup>

*Rodrigo Portugal  
Sérgio Felipe Melo da Silva*

### 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é perpassar pelos princípios multiescalar, multidimensional e transversal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) a fim de debater seus amplos aspectos na Amazônia, seus 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

---

<sup>1</sup> Artigo publicado nos Cadernos CEPEC/UFPA, Volume 6, Número 1 de 2017.  
Estudo premiado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia/Ministério da Integração Nacional com o Prêmio Iniciativas Inovadoras 2017

Vieira (2014) essa crise redundou no retraimento das ações de planejamento federal e no desenvolvimento regional nos anos 1990.

Este fato 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 torna-se 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 vão desde a sua abrangência nacional, não mais apenas no Norte e Nordeste, à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) - a fim de financiar entes governamentais - até às 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 a 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, pelo fato de que a lei que a implementa ainda está em votação no congresso. Por 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 incidiria 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). Essa mudança destaca que o Decreto nº 6.047/2007, que institui a PNDR, elenca as estratégias como sendo convergentes, com objetivos de inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

Com relação aos problemas, Monteiro Neto (2015) destaca 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, tais como ler e fazer cálculos, sendo estas o mínimo necessário e um fim primordial para a vida humana. Para isso, precisa-se de liberdades como meios para atingir os fins primordiais. Ter liberdade de acesso ao crédito é uma delas e está envolta 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 e a desigualdade entre pessoas, mas sem esquecer o crescimento econômico. Para isso, a Amazônia possui três instrumentos explícitos: o FNO, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os incentivos fiscais.

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

## **2. AMAZÔNIA: SEUS DILEMAS E DESAFIOS**

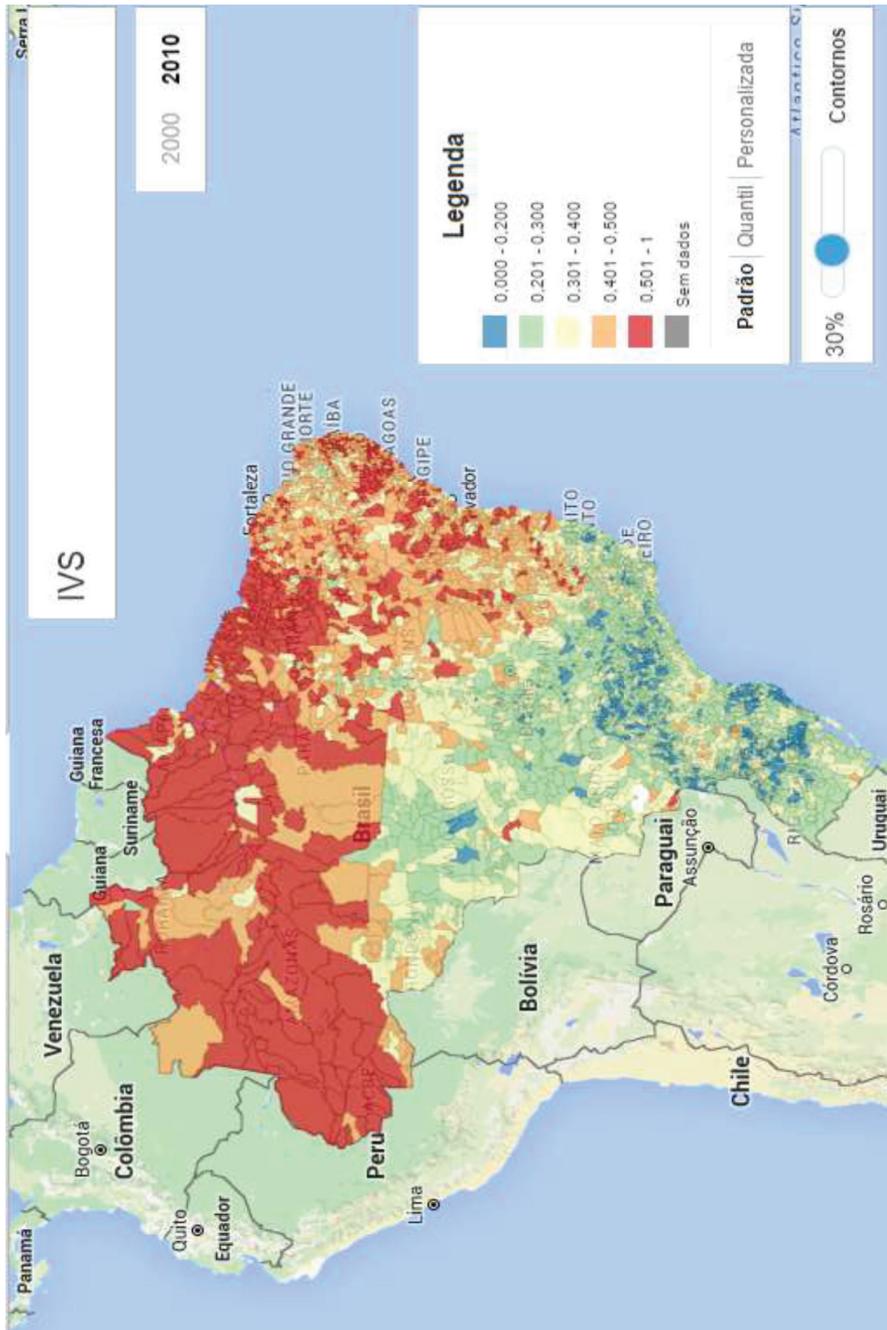
A Amazônia possui 27,3 milhões de habitantes, dos quais 72% vivem nas cidades, segundo consta na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014. É uma verdadeira floresta urbanizada (BECKER, 2009). O Pará é o mais populoso, com 8 milhões. O mais urbano é o Amapá, com 90%. O mais rural é o Maranhão,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

Essa fotografia da população amazônica esconde detalhes tradicionais da região. Existem 871 comunidades quilombolas, 122 Unidades de Conservação (UC), e 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, baseado no Índice de Vulnerabilidades Social (IVS)<sup>2</sup> do Atlas do Desenvolvimento Humano.

---

<sup>2</sup> O 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.

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



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Pode-se dizer que a Amazônia é uma imensa mancha vermelha se não contados os estados de Mato Grosso e Rondônia. Não pelas queimadas, mas por sua vulnerabilidade social. A escala macrorregional fica evidente no mapa, onde se nota 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 compõem o IVS devem ser destrinchados. O saneamento é uma realidade distante dos amazônidas. No Brasil, 6% das pessoas residem em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado. No Pará, esse índice é de 29% e, no Acre, 28%. Este possui somente 47% de domicílios com banheiro e água encanada, enquanto o Maranhão coleta apenas 79% do seu lixo.

Esse é um dos dilemas presentes na Amazônia, inclusive com uma contradição: o acesso à água em uma região de abundância deste recurso. Um problema diz respeito ao pensamento: por que se deve tratar a água uma vez que ela é abundante? E outro, consiste em 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 estados como Roraima têm 90%. É fato que a construção de novas hidrelétricas já causou desde alagamentos a disputas em terras indígenas e conflitos, mas elas são fundamentais para a geração de energia no 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) tiveram 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.

Em 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 de 11% sendo que Roraima, Amapá, Tocantins e Mato Grosso possuem percentuais próximos, mas Maranhão (5%) e Pará (6%) ainda estão em níveis inferiores. O Maranhão, inclusive, apresenta taxas de analfabetismo de 20% em se tratando de pessoas acima de 15 anos.

Na dimensão renda e trabalho, a distribuição é um pouco melhor segundo consta no índice de gini. O estado menos desigual é Rondônia (0,476) e o mais

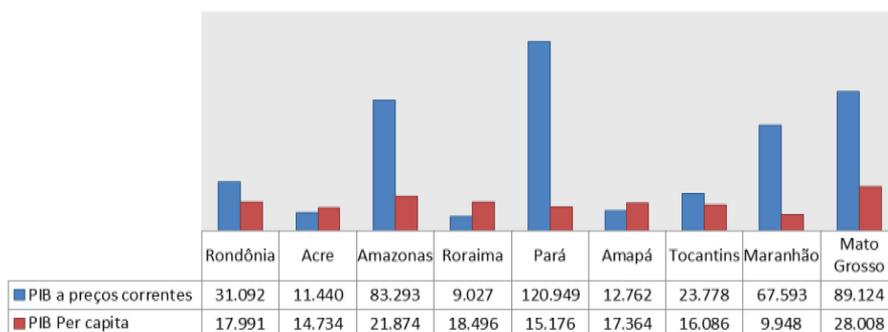
desigual é o Maranhão (0,56). Segundo a PNAD 2014, na Amazônia, 20,4% das pessoas acima de 10 anos ganha entre  $\frac{1}{2}$  e 1 um salário mínimo (S.M), 19,8% entre 1 e 2 S.M. e 32% não têm rendimento, ou seja, essa é uma faixa de rendimentos mais baixa, se comparada ao Brasil. O Pará e o Maranhão 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 próximo, 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 ainda que Roraima tem uma população escolarizada com problemas de energia elétrica, o Acre precisa indiscutivelmente de saneamento básico e Pará/Maranhão necessitam melhorar os indicadores sociais.

No entanto, um dos maiores dilemas da Amazônia está na economia. Elevar o Produto Interno Bruto (PIB), preservando a biodiversidade agregando 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 em um 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)

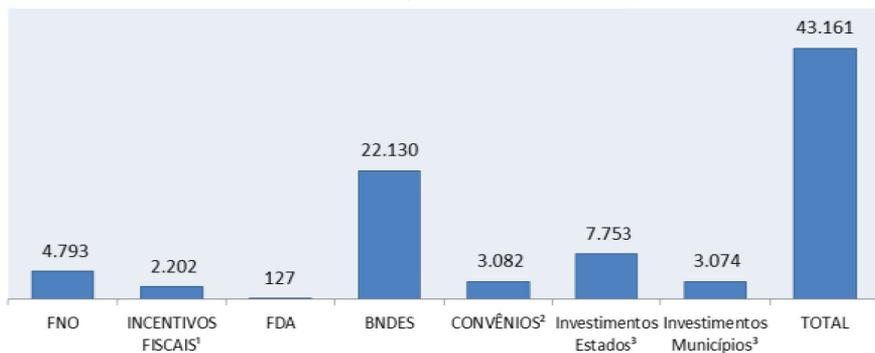
O PIB da região correspondeu a R\$449 bilhões em 2013 e segundo diversos estudos vem aumentando sua participação relativa ao nacional. A maior economia é o Pará, porém este tem o terceiro menor PIB per capita. Se comparado ao Mato Grosso, o PIB per capita deste é quase o dobro do paraense e o PIB é um 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.

Assim, percebe-se que são grandes os desafios e dilemas, dada também, 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 recai no âmbito econômico do desenvolvimento, tendo como demandantes 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 - <sup>1</sup>Previsão dos gastos tributários pela RFB; <sup>2</sup>Valor liberado com fim vigência 2014; <sup>3</sup>Investimentos 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 PRONAFs, 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. 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 aumento no 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 tais como: ciência e tecnologia, cultura, infraestrutura e pesca e aquicultura.

O outro instrumento, denominado FDA, é destinado para grandes investimentos em infraestrutura, assim como ocorreu com 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. As razões para isso são as dificuldades na sua aplicação. Seus recursos, provenientes majoritariamente de dotações do Orçamento Geral da União (OGU) (Decreto nº 7.839/2012), 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 proporcionar mais 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 resulta em não ser interessante aos bancos operar o fundo, uma vez que há 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 pelo 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, em um 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, tendo como principal modalidade a redução fixa de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)<sup>3</sup>.

Em 2014, as estimativas da RFB calcularam gastos tributários de R\$2,202 bilhões. A 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 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 nestas informações nota-se um papel bem claro do BNDES na região: financiar os grandes projetos de infraestrutura. Ele engloba investimentos em que o FNO não possui 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

---

<sup>3</sup> As outras modalidades são: Redução Escalonada do IR e adicionais não restituíveis de 12,5% de 2009 a 2013; Depósitos para reinvestimento; Depreciação acelerada incentivada para efeito de cálculo do IR; Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS; Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM; e Isenção do IR para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital.

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 desprende dos três instrumentos somados ao BNDES é que são voltados para o meio empresarial e sua articulação se faz 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. 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, os quais são destinados na maioria para municípios. Nos valores, o Ministério dos Transportes liberou R\$ 948 milhões em que metade foi destinado para construção de uma rodovia entre Ferreira Gomes e Calçoene no Amapá. A maioria dos convênios é proveniente 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, lugares possuidores de 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 tem investido é o Amazonas seguido por 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 comparada 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 são financiados por meio dos bancos públicos federais, a exemplo da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do BNDES. O Pará apresenta dificuldades em tributar sua principal atividade econômica: a mineração. Já os estados do Acre, do Amapá e de Roraima ainda sobrevivem, em parte, das transferências do GF. De maneira simplificada, 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 POLITICA 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 tanto pelo desenvolvimento regional quanto por 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

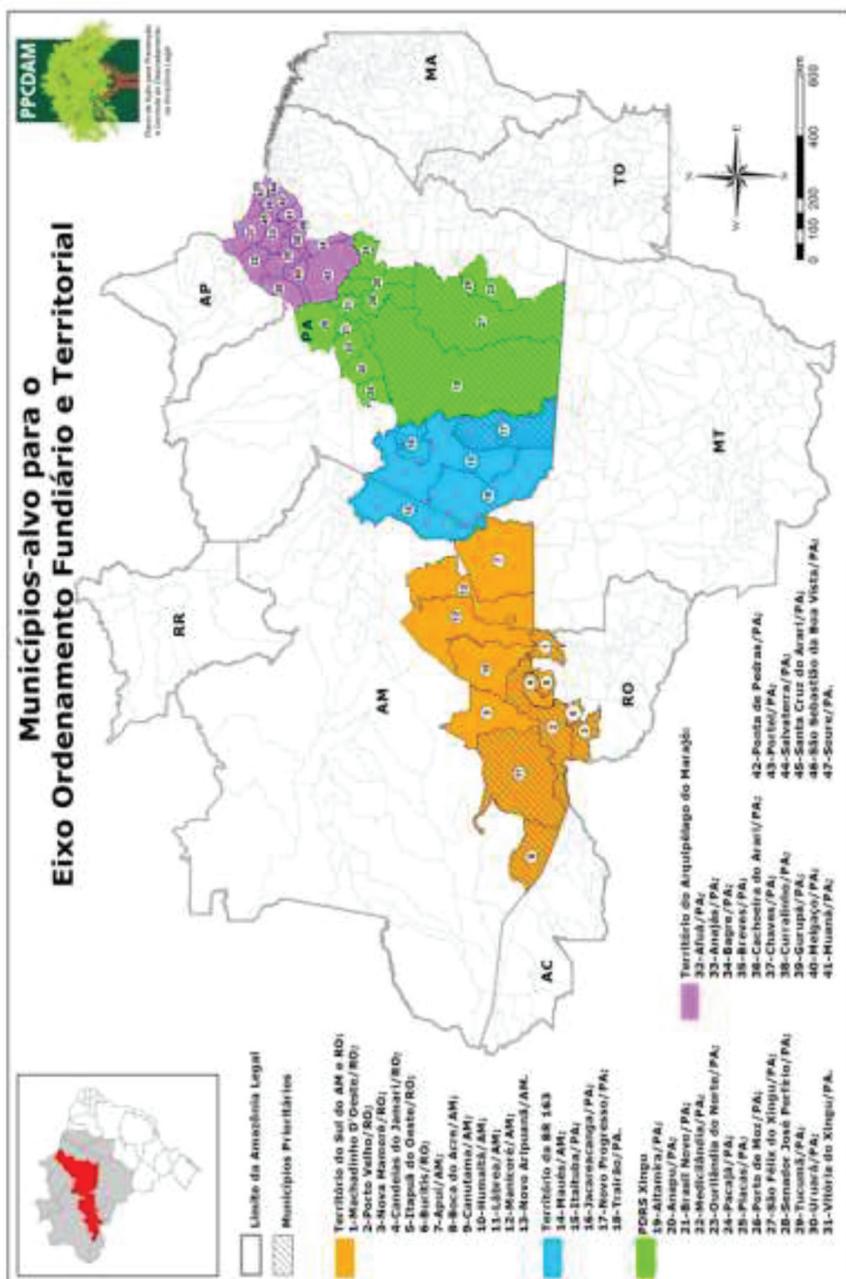
Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território, que reúne a Presidência da República mais os ministérios; no nível tático a Câmara de gestão de políticas regionais e territoriais, coordenado pelo MI ou MPOG para coordenar e integrar ações entre órgãos públicos; No nível operacional, 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.

A figura mostra que os municípios-alvo do Plano de ação para controle do desmatamento na Amazônia legal (PCDAM) 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 PCDAM. Porém, o documento não cita explicitamente a PNDR, mesmo que o objetivo seja convergir iniciativas.

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



Fonte: MMA (2015)

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, dentre os 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, tanto em recursos físicos e financeiros quanto 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 ser 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, sendo que 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 à 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 complementaridade 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 em uma estratégia nacional orientada pela Presidência da República e coordenada pelo MI, sendo regionalmente 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 em uma relação em que todos ganham garantindo capacidades às pessoas e entes.

A fragilidade institucional da SUDAM e as grandes atribuições do MI, fizeram 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 de prover recursos nas três escalas, 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, conforme 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, em que 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 pensado. Essa articulação se torna pouco coordenada e cooperativa, 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”, em que os estados utilizam de incentivos fiscais para atrair empresas para o seu território. Na Amazônia, a análise é melhor uma vez 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” se dá em nível de estado, 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 têm 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 se faz 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 detêm 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 em um caráter integrado do planejamento, entretanto, isto passa necessariamente por decisões estratégicas e a entrada das PDR na pauta do GF.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O texto perpassou pelos princípios multiescalar, multidimensional e transversal da PNDR para debater amplos aspectos na Amazônia, desde a identificação dos problemas pelos 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 maneira, 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 a 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 a 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, sendo eles: 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, a 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. 117, 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.





## Capítulo 2

# O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO) E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO: Uma Análise dos Resultados Alcançados no Período 2007-2016<sup>1</sup>

*Kleber Antonio da Costa Mourão  
Mario Miguel Amin*

### 1. INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em todas as partes do planeta, tampouco acontece de maneira aleatória. É fato que regiões carentes e pouco evoluídas carecem de estímulos e de gestão para que melhorem sua realidade econômica e social.

---

<sup>1</sup> Estudo premiado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia/Ministério da Integração Nacional com o Prêmio Iniciativas Inovadoras 2017.

Artigo apresentado e publicado nos Anais do II SIALAT - Seminário Internacional América Latina: Política e Conflitos Contemporâneos – realizado no período de 27 a 29 de novembro de 2017, na Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil.

ISBN 978-85-7143-167-6.

As teorias que tratam do tema Desenvolvimento Regional convergem para a concepção de desenvolvimento econômico por meio do crescimento da atividade produtiva via industrialização, da necessidade do planejamento estatal e da concessão de estímulos à atividade produtiva.

Os Fundos Constitucionais são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e visam reduzir as desigualdades regionais por meio do planejamento estatal e da ativação das potencialidades locais no território brasileiro. Foram criados para conceder crédito diferenciado aos setores produtivos de três macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com tratamento preferencial aos micro e pequenos produtores rurais e às pequenas e microempresas, conforme a lei nº 7.827/1989.

Os recursos dos Fundos Constitucionais são provenientes de 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 3% do Imposto de Renda (IR). Dentre os recursos, 0,6% é destinado à Região Norte (FNO), 1,8% para o Nordeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE) e 0,6% para o Centro-Oeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste - FCO).

A administração dos recursos do FNO cabe regionalmente ao Banco da Amazônia, sendo que a definição das diretrizes e prioridades do fundo compete ao Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL), que define as regras para o Plano de Aplicação dos recursos.

Em que pese o FNO possuir mais de duas décadas de existência, dados do IBGE apontam que o PIB da Região Norte pouco alterou ao longo do tempo comparativamente ao PIB nacional e, tomando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) como indicador da qualidade de vida, tem-se que dentre os 100 municípios com melhor qualidade de vida do Brasil, apenas 01 está situado na Região Norte (Palmas/TO, na 76ª posição) e, no outro extremo, dentre os 100 municípios com pior qualidade de vida, 38 estão na localizados na Região Norte.

Logo, as evidências acima aliadas à relativa carência nos estudos sobre a efetividade do FNO no desenvolvimento econômico dos Estados de compõem a Região Norte, tornam imperativo avaliar: Em que medida o FNO tem sido uma ação efetiva para o fomento do desenvolvimento econômico da Região Norte?

Assim, o trabalho tem por objetivo analisar o desenvolvimento econômico da Região Norte a partir dos resultados desencadeados pela aplicação dos recursos do FNO no período compreendido entre 2007 à 2016, na perspectiva de seus impactos sobre a atividade econômica, geração de emprego e renda, arrecadação de tributos e qualidade de vida na região.

## 2. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Em um primeiro momento serão apresentadas, de forma sintética, as principais teorias que versam sobre a temática do desenvolvimento regional. Em seguida será analisado o tratamento dado pelo Governo Federal ao FNO e como o orçamento destinado ao fundo influenciou nas decisões sobre investimentos na região. Posteriormente, será demonstrado o impacto macroeconômico e o quantitativo de empregos que foram gerados/mantidos a partir desses novos projetos/empreendimentos/operações atraídos pelas condições diferenciadas do FNO. Por fim, será comparado o desempenho da atividade econômica da região à nacional para constatar como essa variável se comportou no período, evoluindo para a medição do estágio de qualidade de vida comparativamente ao Brasil, por meio do IDHM, para então passar à efetivação das conclusões.

## 3. REFERENCIAL TEÓRICO

No período pós Segunda Guerra Mundial, a problemática regional foi bastante discutida por diversos teóricos, cujas ideias influenciaram fortemente o planejamento econômico nos países periféricos, especialmente na América Latina. A seguir serão abordados os principais teóricos de desenvolvimento regional.

A Teoria do crescimento equilibrado em Nurkse (1957) propõe que existe uma espécie de Círculo Vicioso da Pobreza, em que todas as iniciativas sempre redundavam em deixar o país pobre na situação de pobreza. Nos países subdesenvolvidos, a poupança é insuficiente devido ao baixo nível de renda real, mas esta é um reflexo da baixa produtividade que decorre da insuficiência de capital, que por sua vez é resultante do baixo nível de poupança e assim se completa o círculo determinando a manutenção da situação de subdesenvolvimento em que se encontravam os países.

A solução para romper com esse círculo e vencer o atraso estrutural seria a industrialização. Deveriam priorizar a industrialização em detrimento da produção e exportação de matérias-primas. Nesse modelo caberia ao Estado coordenar o investimento e até mesmo disponibilizar um maior nível de poupança, associando-se à iniciativa privada.

Myrdall (1960) defende que a saída do estágio de subdesenvolvimento passa necessariamente pela intervenção do Estado, devendo este promover uma distribuição mais uniforme da renda, com vistas a aumentar a produção, e, principalmente, buscar o desenvolvimento por meio do planejamento econômico. O Estado deveria intervir em setores e áreas diversas da economia, garantindo e criando condições necessárias para atingir o desenvolvimento da economia.

Propôs-se a ocorrência de um círculo virtuoso: menos pobreza, mais comida, melhores condições de saúde e maior capacidade de trabalho. Caberia ao Estado promover esquemas de equalização intra-regional, garantindo as mesmas condições de atratividade econômica para todas as regiões do país.

Hirschman (1961) defende que o desenvolvimento carece muito da provocação e mobilização na sua direção dos recursos e aptidões que estejam ocultos, dispersos ou mal empregados, o que dependeria em grande parte do Estado, que se constituiria em agente coordenador do planejamento do desenvolvimento esperado. A ação do Estado deveria ser bem mais abrangente do que a simples formulação Keynesiana, devendo estar associada a pressões e processos de incentivos capazes de mobilizar os recursos requeridos pelo desenvolvimento.

Enfatiza-se que para planejar o desenvolvimento seria necessária a adoção de uma série de planos desenvolvimentistas, até mesmo porque a realidade das economias subdesenvolvidas exige um tratamento diferenciado, menos espontâneo. François Perroux (1977), construiu a Teoria dos polos de crescimento, segundo a qual, o crescimento não ocorre de forma simultânea em todas as regiões econômicas, mas sim em polos ou pontos de crescimento, com intensidades variadas expandindo-se por diversos canais e com efeitos diferenciados por toda a economia.

Converge para a tese de Hirschman (1961), mas criou os fundamentos da análise econômica espacial, relacionando-a diretamente com a economia regional. Para Perroux (1977), a alternativa para dinamizar economicamente essas áreas retardatárias ou subdesenvolvidas seria favorecê-las com a implantação de uma indústria motriz, ou seja, um tipo de indústria que durante períodos determinados apresenta taxas de crescimento do seu próprio produto superior à média do crescimento do setor industrial e do produto da economia nacional e que tenha a capacidade de elevar as vendas das outras indústrias a partir das vendas de seus próprios produtos. Assim, o crescimento se propaga e se expande, beneficiando as demais indústrias e as regiões que o cercam.

O polo de crescimento surge em função da indústria motriz (indústria-chave). O desenvolvimento regional estaria assim, vinculado à dinâmica desses polos. Todavia, como a indústria motriz apresenta um limite de crescimento do seu dinamismo, propõem que o Estado estimule o desenvolvimento desse tipo de indústria concedendo apoios diversos, como subvenção.

Estudos importantes sobre questões desenvolvimentistas também foram realizados na América Latina, especialmente pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), onde se destacam Prebisch e Furtado.

Para Prebisch (2000) a industrialização seria a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza na América Latina e o desenvolvimento não deveria ser promovido pela iniciativa privada, como fora na Revolução Industrial inglesa e posteriormente nos Estados Unidos, mas sim capitaneado pelo Estado.

Também conhecido como “Keynes latino-americano”, defendia a necessidade de industrializar como ponto fundamental e parte de um estímulo generalizado à demanda, por intervenção estatal ou investimento externo, à medida que uma economia deixa de ser primária. No horizonte situa-se um “ponto de maturidade”, com consumo de massa e uma demanda de perfil mais sofisticado, em que a população exige serviços públicos, educação, saúde e lazer.

No Brasil, Celso Furtado, importante intelectual e economista brasileiro, foi o responsável pela arquitetura de muitas das políticas econômicas implementadas e contribuiu de forma decisiva para a interpretação das barreiras ao desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Adepto do intervencionismo keynesiano, analisa o fenômeno do subdesenvolvimento não como uma etapa inevitável para a constituição das economias capitalistas, mas como um processo histórico autônomo, espécie de deformação dessa dinâmica e, então, caberia ao Estado conduzir um planejamento que permitisse a transição da economia agroexportadora para a industrial.

Para Furtado (2000), a superação do atraso econômico e a promoção do desenvolvimento, parte, a princípio, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional. A sua superação, então, não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais. Dessa forma, o Estado aparece em destaque na obra de Furtado como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais, e também é visto como esfera

responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento.

O pensamento de Furtado embasou a essência das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil, mais explicitamente visível a partir da criação e operacionalização das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE e SUDECO) existentes no Brasil e que ainda hoje servem de apoio à formulação e gestão das políticas públicas nacionais para o desenvolvimento regional.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento, em tese, ao conceder condições diferenciadas para a instalação, modernização e ampliação de empreendimentos na região, favorecem o crescimento da atividade econômica, gerando novos postos de trabalhos, elevando a circulação de renda e aquecendo a demanda da sociedade por bens e serviços. Esse fenômeno repetindo-se várias vezes promove um círculo virtuoso na economia, melhorando a qualidade de vida da população, o que configura um processo de desenvolvimento econômico.

#### **4. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA**

A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo descritiva, fundamentada em dados secundários e efetuada na modalidade bibliográfica com base nos autores que discutem o Desenvolvimento Regional e as Políticas de Desenvolvimento Regional.

Os dados secundários foram coletados nos documentos, relatórios e publicações do Banco da Amazônia, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, IBGE e PNUD, contemplando o período de 2007 a 2016, período relativamente razoável, para mensurar seus resultados sobre a região.

A seleção das variáveis abordadas no artigo obedece uma construção lógica no sentido de verificar como o FNO influenciou na qualidade de vida da Região Norte. Em um primeiro momento analisar-se-á o tratamento dado pelo Governo Federal ao FNO, o que será medido mediante o orçamento destinado à atração de investimentos e promoção do desenvolvimento da região.

Em seguida, será observado como o orçamento destinado ao FNO influenciou nas decisões sobre os investimentos realizados na região, o que será mensurado via quantitativo de projetos/empreendimentos/operações

aprovados e concretizados na região. Posteriormente, serão observados os impactos macroeconômicos e o quantitativo de empregos gerados e/ou mantidos na região a partir desses novos projetos/empreendimentos/operações atraídos pelas condições diferenciadas ofertadas pelo FNO. Por fim, comparar-se-á o desempenho da atividade econômica da Região Norte ao desempenho da atividade econômica nacional para constatar como essa variável relativa à produção de riqueza se comportou ao longo do período, evoluindo para a medição do estágio de qualidade de vida da região comparativamente ao Brasil, por meio do IDHM mais recente disponível pelo PNUD, para então a efetivação das conclusões.

## **5. RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÕES**

### **5.1. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e seu Orçamento**

No período compreendido entre 2007 a 2016, o Governo Federal por intermédio do FNO, destinou à Região Norte o montante de R\$ 33,6 bilhões, conforme é demonstrado no Quadro 1. Embora de cifras relativamente elevadas, o esforço fiscal do Governo Federal para com o Fundo Constitucional do Norte pode ser considerado pouco expressivo, posto que esse montante de recursos corresponde em média a aproximadamente 2% do PIB da Região. Todavia, é importante lembrar que esses recursos quando aplicados na atividade econômica produzem efeitos multiplicadores diversos sobre muitas outras variáveis, como: investimentos, empregos, renda e arrecadação de impostos, como poderá ser constatado mais adiante.

**Quadro 1:** Orçamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

<b>Ano</b>	<b>Orçamento do FNO (em milhares de R\$)</b>
2007	1.328
2008	2.264
2009	2.712
2010	2.568
2011	1.881
2012	4.299
2013	4.722
2014	5.366
2015	5.160
2016	3.380
<b>TOTAL</b>	<b>33.680</b>

**Fonte:** SUDAM e Banco da Amazônia, elaborado pelo autor

Para efeito de comparação da dimensão e importância estratégica que o FNO pode ter para a região e para o Banco da Amazônia bem como o seu Agente Operador, basta comparar o Patrimônio Líquido do FNO (R\$ 23,2 bilhões) em 31/12/2016, ao Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia na mesma data, que corresponde a R\$ 1,8 bilhão.

**Quadro 2:** Patrimônio Líquido [representação da riqueza efetiva: Bens e Direitos – Obrigações] - Valores em R\$ mil.

	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia S/A (Agente Operador do FNO)	1.885.557,00	1.897.318,00	1.933.612,00	1.934.215,00	1.982.964,00	1.624.994,00	2.693.712,00	1.898.300,00	1.892.754,00
Patrimônio Líquido do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO	8.893.209,00	10.146.258,00	11.505.852,00	13.237.242,00	14.974.839,00	16.787.979,00	18.830.080,00	20.824.853,00	23.276.987,00
<b>PL BASA / PL FNO</b>	<b>21,20%</b>	<b>18,70%</b>	<b>16,81%</b>	<b>14,61%</b>	<b>13,24%</b>	<b>9,68%</b>	<b>14,31%</b>	<b>9,12%</b>	<b>8,13%</b>

Nota: Em 2014, o valor do PL do BASA foge à média do período estudado em função do registro no PL de R\$ 982.120.000,00 na rubrica "Instrumento Elegível à Capital Principal".

**Fonte:** SUDAM e Banco da Amazônia, elaborado pelo autor

Soma-se ao dito, o fato de que o Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia se mantém relativamente no mesmo nível ao longo do tempo, enquanto que o Patrimônio Líquido do FNO praticamente triplicou ao longo de dez anos, conforme demonstrado no Quadro 2.

## 5.2. Destinação das Aplicações do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO

Nota-se que no período 2007-2016, os Estados de maior dinâmica regional, como Pará, Rondônia, Tocantins e Amazonas absorveram 90,5% dos recursos aplicados pelo FNO na Região Norte e que em termos do quantitativo de operações contratadas, esses mesmos quatro Estados concentraram 88,0% de todas as operações do FNO (Quadro 4).

**Quadro 3:** Aplicação do FNO: 2007-2016.

Ano	Acre		Amazonas		Amapá		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins		Total	
	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%
2007	72.737.000	6,55	226.198.000	20,38	4.768.000	0,43	412.258.000	37,14	117.771.000	10,61	18.671.000	1,68	257.548.000	23,20	1.109.951.000	
2008	95.567.000	4,65	382.456.000	18,62	20.121.000	0,98	771.302.000	37,56	278.376.000	13,56	32.913.000	1,60	472.831.000	23,02	2.053.566.000	
2009	100.645.000	4,12	405.565.000	16,62	46.006.000	1,89	502.598.000	20,59	808.289.000	33,12	13.934.000	0,57	563.442.000	23,09	2.440.489.000	
2010	198.075.000	7,71	407.838.000	15,88	213.339.000	8,31	1.001.664.000	39,00	290.130.000	11,29	17.046.000	0,66	440.591.000	17,15	2.588.685.000	
2011	114.398.000	6,12	532.449.000	28,48	19.946.000	1,07	407.852.000	21,82	459.018.000	24,56	21.146.000	1,13	314.417.000	16,82	1.869.226.000	
2012	278.570.689	6,50	695.870.703	15,31	88.363.114	2,06	1.243.378.243	29,03	1.400.262.799	32,70	21.011.808	0,49	595.137.914	13,90	4.282.595.250	
2013	312.479.787	6,62	1.062.989.521	22,52	91.499.568	1,94	1.575.455.749	33,38	764.802.230	16,21	103.121.600	2,19	808.856.347	17,14	4.719.204.802	
2014	283.405.227	5,29	975.862.821	18,22	74.382.812	1,39	1.726.525.805	32,23	1.213.978.751	22,66	42.855.436	0,80	1.039.862.858	19,41	5.356.873.710	
2015	197.891.688	4,99	333.890.919	8,42	69.629.148	1,76	1.475.523.780	37,21	942.961.648	23,78	31.111.987	0,78	913.901.827	23,05	3.964.910.997	
2016	170.638.494	7,32	162.375.696	6,96	31.590.067	1,35	642.948.336	27,55	891.980.538	29,65	70.628.615	3,03	563.493.540	24,14	2.333.853.276	
<b>Total</b>	<b>1.824.605.865</b>	<b>5,94</b>	<b>5.145.495.650</b>	<b>16,76</b>	<b>659.644.709</b>	<b>2,15</b>	<b>9.759.505.913</b>	<b>31,79</b>	<b>6.967.579.966</b>	<b>22,70</b>	<b>372.441.446</b>	<b>1,21</b>	<b>5.970.081.486</b>	<b>19,45</b>	<b>30.699.355.035</b>	

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

No outro extremo, Acre, Amapá e Roraima, Estados que conjuntamente não somam 1% do PIB brasileiro, enfrentam dificuldades para aplicação dos recursos do FNO, respectivamente com 5,9%, 2,1% e 1,2% de participação no valor total aplicado pelo fundo no período estudado. Em termos de quantitativos de operações, esses três Estados também denotam dificuldades somando apenas 12,0% das operações contratadas no período.

**Quadro 4:** Número de operações contratadas pelo FNO: 2007-2016

Ano	Acre		Amazonas		Amapá		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Total	32.660	7,99	71.025	17,37	7.983	1,95	190.768	46,65	48.438	11,85	8.531	2,09	49.492	12,10	408.897

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

### 5.3. Impactos Macroeconômicos do FNO sobre a região

Simulações realizadas pelo Banco da Amazônia com base na metodologia de Insumo-Produto, calculados com o auxílio do software Amaznsys, tem-se que os projetos financiados pelo FNO nos últimos dez anos (2007-2016), incrementaram significativamente o PIB da Região Norte, criando novas oportunidades de trabalho, gerando salários e elevando a arrecadação de tributos, conforme pode ser visto no Quadro 5.

Depreende-se do Quadro 5 que no período 2007-2016, os recursos aplicados pelo FNO impactaram o PIB da região em R\$ 118,1 bilhões. No mesmo período, com o crescimento da atividade econômica estima-se que foi adicionado à massa salarial da região o montante de R\$ 23,9 bilhões.

Logicamente que com o aquecimento da atividade econômica e da demanda, também cresceu a arrecadação de tributos, proporcionando retornos significativos para as contas públicas. Estima-se que os tributos gerados pelos projetos financiados pelo FNO no período 2007-2016 foram equivalentes a R\$ 35,0 bilhões, viabilizando mais recursos para que os Estados da região possam realizar investimentos em prol da sociedade.

**Quadro 5:** Estimativa de Impactos Macroeconômicos dos recursos aplicados pelo FNO

Variável	Estimativa de Impactos Macroeconômicos (em R\$ Milhões), exceto Empregos (em Unidades)										Acumulado 2007-2016
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>Produto Interno Bruto</b>	2.372,41	6.279,66	7.444,40	8.298,50	6.153,50	15.700,00	18.474,70	22.784,30	18.755,80	11.861,60	118.124,87
<b>Salários</b>	670,29	1.205,71	1.406,29	1.620,40	1.192,10	3.200,00	3.997,30	4.599,90	3.814,90	2.281,20	23.988,09
<b>Tributos</b>	616,75	1.875,51	2.442,96	2.580,10	1.952,60	5.000,00	5.590,50	6.468,90	5.226,60	3.287,20	35.041,12
<b>Empregos</b>	153.011	283.145	303.984	364.033	243.058	628.632	708.187	800.452	644.000	388.827	4.517.329

**Fonte:** Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

No mais, observa-se no Quadro 5 que no triênio 2012 a 2014, o impacto sobre o PIB, salários e tributos é crescente ano-a-ano, todavia, a partir de 2015, há registro de um menor crescimento em função da severa crise econômica vivenciada no país, sendo que os agentes econômicos estão mais cautelosos tanto nas decisões de consumo quanto nas decisões de investimento, em função das incertezas.

Outra variável importante para o desenvolvimento da região diz respeito ao quantitativo de empregos gerados e neste quesito observa-se que em um horizonte de 10 anos, 2007-2016, os recursos do FNO aplicados nas atividades produtivas da Região Norte resultaram na criação de 4,5 milhões de empregos, conforme Quadro 5.

Vale destacar que tais empregos estão distribuídos entre o campo e o meio urbano (Quadro 6), posto que dados do Banco da Amazônia acerca das contratações acumuladas do FNO (2007-2016), dão conta de que 97,1% das contratações do FNO dizem respeito às operações do Setor Rural, concentrando 46,9% dos recursos aplicados pelo fundo. Assim, pode-se concluir que o FNO é também um importante instrumento para ajudar a fixação do homem no campo e a desenvolver o meio rural.

Ademais, quando se observa a composição das aplicações efetuadas ao Setor Rural, constata-se que o FNO tem importância também para o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), que responde por 87,5% das contratações ocorridas e 35,4% dos valores contratados no Setor Rural, qual demonstrado no Quadro 7.

**Quadro 6:** Aplicação Setorial do FNO: 2007-2016.

Período: 2007-2016	Rural				Não Rurais				Total	
	Nº	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Nº	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Nº	Vlr (R\$-1,00)
<b>Total</b>	375.288	91,78	14.414.094.231	46,95	33.609	8,22	16.285.260.784	53,05	408.897	30.699.355.015

**Fonte:** Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Quando se fala do alcance, o FNO mostra-se bastante “democrático”, podendo ser acessado pela indústria, comércio e serviço, nas áreas urbanas e rural, grandes, médios e pequenos empreendedores, alcançando inclusive os pequenos agricultores familiares.

**Quadro 7:** Composição das Aplicações do FNO realizadas no Setor Rural: 2007-2016.

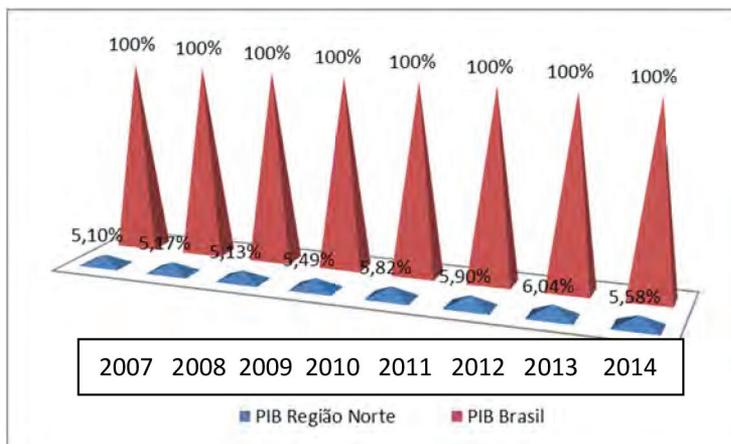
Setor Rural										
Período: 2007-2016	Agricultura Familiar (PRONAF)				Demais Segmentos Rurais				Total	
	Nº	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Nº	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Nº	Vlr (R\$-1,00)
<b>Total</b>	328.699	87,59	5.106.085.751	35,42	46.589	12,41	9.308.008.480	64,58	375.288	14.414.094.231

**Fonte:** Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Portanto, o FNO tem importante papel na atração e manutenção de empreendimentos produtivos ligados aos mais diversos setores da economia regional, gerando emprego, renda e permitindo a verticalização da produção e agregação de valor no território regional, tão importantes e necessárias ao desenvolvimento da região.

#### **5.4. O FNO e o desenvolvimento econômico na Região Norte**

Apesar do cenário desenhado até então e do fato desse instrumento de promoção do desenvolvimento regional ser relativamente antigo, dados do IBGE dão conta que o PIB dos Estados que compõem a Região Norte pouco se alterou ao longo do tempo, situando-se entre 5% e 6% de toda a riqueza gerada no território nacional, conforme pode ser visualizado no Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Participação relativa do PIB da Região Norte no PIB brasileiro

Fonte: : IBGE, elaborado pelo autor

Não obstante, o Quadro 8 traz informações do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, variável geralmente utilizada para medir qualidade de vida, revelando que o Brasil em 2010, com IDHM de 0,727 é considerado como de alto desenvolvimento, fato que na Região Norte, se repete apenas nos Estados do Amapá (0,708) e Roraima (0,707). Os demais Estados são considerados como de médio desenvolvimento, com IDHM entre 0,600 e 0,699.

**Quadro 8:** IDHM dos Estados da Região Norte.

UF	IDHM	IDHM	IDHM	IDHM	Ranking
	Educação	Longevidade	Renda	2010	
Acre	0,559	0,777	0,671	0,663	21
Amapá	0,629	0,813	0,694	0,708	12
Amazonas	0,561	0,805	0,677	0,674	18
Pará	0,528	0,789	0,646	0,646	24
Rondônia	0,577	0,800	0,712	0,690	15
Roraima	0,628	0,809	0,695	0,707	13
Tocantins	0,624	0,793	0,690	0,699	14
Brasil	0,637	0,816	0,739	0,727	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pelo autor.

Nota-se também que nenhum dos sete Estados da Região Norte possui IDHM maior que o IDHM apresentado pelo Brasil, o que demonstra que a população nortista ainda vive em condições inferiores à condição de vida comum a todo brasileiro. Mesma constatação é feita quando se observa o desempenho nas subclassificações: Educação, Longevidade e Renda.

Chama atenção e levanta questão para o aprofundamento dos estudos, o fato de que Amapá e Roraima, estados com menor alcance do FNO, desfrutam de uma melhor qualidade de vida (melhor IDHM) que Pará e Amazonas, estados mais bem aquinhoados pelo referido fundo de financiamento do desenvolvimento.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O FNO é um instrumento significativo em termos de orçamento, execução orçamentária, alcance setorial e “democrático”, posto que pode ser acessado pela indústria, comércio e serviço, nas áreas urbanas e rural, grandes, médios e pequenos empreendedores, alcançando inclusive os pequenos agricultores familiares.

O volume de recursos orçados para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte é relativamente significativo e seus impactos sobre a economia da Região Norte são incontestáveis, notadamente, na atração de investimentos, geração de emprego, renda e tributos.

Os indicadores de produção de riqueza e de qualidade de vida da Região Norte ainda estão aquém dos níveis nacionais, todavia os números demonstram o impacto positivo do FNO na região, caracterizando que o fundo tem colaborado para reduzir os desníveis sociais e econômicos, estimulando as economias locais e, dessa forma, configurando-se como um importante instrumento de política para o desenvolvimento regional.

## **7. REFERÊNCIAS**

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasil: IDHM e seus subíndices 1991-2000-2010. <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em 02.jun.2017.

BANCO DA AMAZÔNIA – BASA. Relatórios Anuais de Gestão. Belém:

BASA, 2007 a 2016.

\_\_\_\_\_. FNO: Relatórios Anuais das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos nos exercícios de 2007 a 2016. Belém: BASA, 2017.

BRANDÃO, C. Planos de Aplicação dos Recursos dos Fundos Constitucionais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/outras-informacoes>. Acesso em: 22. fev. 2016.

FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. \_\_\_\_\_. Desenvolvimento e subdesenvolvimento, 1961.

HIRSCHMAN, Albert O. Estratégias do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo Cultura, 1961.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em 25.mai.2017.

LIRA, S. B. Morte e Ressurreição da SUDAM: Uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

MACEDO, F.C.; PIRES, M.J.S.; SAMPAIO, D.P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. In: Encontro Nacional de Economia Política, 20. 2015, Foz do Iguaçu. Anais Eletrônicos... Foz do Iguaçu, UNILA, 2015. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos>. Acesso em: 17. fev. 2016.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

NURKSE, Ragnar. Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileiro, 1957.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. Relatório de Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO: 2006-2014. Belém: SUDAM, 2017.



## Capítulo 3

# A POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA EM (NA) CRISE: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS EXPLÍCITOS<sup>1</sup>

*Rodrigo Portugal  
Sergio Felipe Melo da Silva  
Kleber Antonio da Costa Mourão  
Rafael de Almeida Ramos*

### 1. INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional (PDRs) no Brasil datam de um longo período, tendo seu apogeu nos anos de 1960 e 1970, e crise a partir dos anos de 1980. Atualmente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em vigor desde 2007, se propõe a diminuir as desigualdades regionais a partir de uma metodologia que segue os princípios da multiescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade (ALVES; ROCHA NETO, 2014). Ela divide o país em mesorregiões, que são classificadas em tipologias, quais sejam: alta renda, baixa renda, estagnada e dinâmica, sendo que as três últimas são objetivos da PNDR. A PNDR visa articular vários instrumentos de ação, tanto de órgãos governamentais quanto do setor privado, para desenvolver os

---

<sup>1</sup> Artigo inicialmente apresentado no XXI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) em 2016, com adaptação publicada no mesmo ano na Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional (RBDR), ISSN 2317-5443, DOI: 10.7867/2317-5443.2016V4N2P027-048

territórios alvos. Para alcance desses objetivos, além dos recursos orçamentários do Ministério da Integração Nacional (MI), de suas autarquias e dos bancos regionais, o Decreto nº 6.047/2007, que institui a PNDR, declara que ela possui mais cinco instrumentos, dos quais três são tidos como explícitos: os Fundos de Desenvolvimento Regional (FDs), os Fundos Constitucionais de Financiamentos (FCs) e os Incentivos Fiscais. O primeiro e o terceiro estão a cargo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e envolvem suas áreas de abrangência<sup>2</sup>. E o segundo atua nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, operados pelo Banco da Amazônia S.A., Banco do Nordeste (BNB) e pelo Banco do Brasil, respectivamente.

Os instrumentos implícitos seriam aqueles fora do campo de atuação do MI, desenvolvidos por outros ministérios, e que colaboram para o desenvolvimento regional, como: políticas de erradicação da extrema pobreza, melhorias de saúde pública, educação desenvolvimento rural. A função do MI seria coordenar através da PNDR essas políticas e instrumentos em prol do desenvolvimento das regiões brasileiras. No que tange aos explícitos, cada instrumento tem seu próprio objetivo, público alvo, e devem atuar articulados para o desenvolvimento regional, apesar de terem sido criados em diferentes momentos no tempo<sup>3</sup> e antes da entrada em vigor da PNDR.

O objetivo do artigo é saber como os três instrumentos explícitos se comportam em momentos de crise econômica. Para isso, verifica-se o orçamento dos FDs e FCs e o montante de gastos tributários dos incentivos fiscais no período de 2008 a 2013, todos a preços correntes. A hipótese a ser discutida é que os recursos para a PNDR, e particularmente seus instrumentos explícitos, são afetados negativamente em momentos de crise econômica.

O artigo está dividido em quatro seções: introdução; revisão sobre a crise na política de desenvolvimento regional e a crise econômica que abalou a economia mundial e brasileira a partir de 2008; o orçamento dos três instrumentos explícitos; e considerações finais. A política regional brasileira em crise ou na crise?

---

<sup>2</sup> A área de abrangência da SUDAM é a Amazônia Legal, que compreende a área dos estados da região Norte do Brasil, acrescidos do Mato Grosso e dos municípios do Maranhão situados a oeste do meridiano 44° O. A área de atuação da SUDENE abrange os estados da região Nordeste do Brasil e parcialmente Minas Gerais e Espírito Santo

<sup>3</sup> Ver Resende et al. (2014).

As ações estatais para o desenvolvimento regional no Brasil atingiram seu ápice nas décadas de 1960 e 1970, durante os governos militares. A partir da década de 1980, o Estado brasileiro sofreu uma severa crise fiscal e financeira, o que inviabilizou a manutenção do dispêndio nas PDRs, o que desestruturou órgãos de desenvolvimento, como as superintendências e os bancos de desenvolvimento regionais, embora esses últimos, apoiados pela Constituição de 1988, tenham ficado responsáveis por gerir os Fundos Constitucionais de Financiamento, criados para financiar atividades econômicas com juros subsidiados.

Os anos 1980 e 1990 foram marcados por crises no estado brasileiro. No âmbito macroeconômico, o estado passou por rupturas no financiamento externo, baixo crescimento e hiperinflação (CARNEIRO, 2002). Para as PDRs houve uma perda de força pela crise fiscal e financeira pela qual passou o Estado, que se aprofundou nas políticas neoliberais dos anos 1990 (CANO, 2013). As consequências da crise se apresentaram pelo lado financeiro no padrão baseado em incentivos fiscais (LIRA, 2005) e também na articulação das políticas regionais ocasionadas pelo desmantelamento dos principais órgãos de planejamento federal e das superintendências regionais, que acentuou a “guerra fiscal”. Para Vieira (2014), a crise do Estado deixou uma lacuna que foi ocupada pelas instâncias inferiores, mas de forma conflituosa, descoordenada e autocentrada nos níveis subnacionais.

A partir da década de 2000 é verificado um retorno às PDRs sob a coordenação do Governo Federal (GF) e uma das tentativas de reformulação do planejamento regional é a PNDR. Sob forte inspiração das políticas de coesão realizadas na União Europeia (DINIZ, 2007) a PNDR tem o objetivo de articular uma série de ações e atividades dispersas pelos entes governamentais atuando em múltiplas escalas e dimensões.

No entanto, segundo Alves e Rocha Neto (2014), a PNDR entrou em funcionamento em 2007 sem a devida maturação, com diversos problemas que não a elevaram ao status de política pública. Em 2012 diversas conferências foram realizadas para reformular a PNDR e resolver os principais gargalos, como a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR).

Monteiro Neto (2015) mostra que ainda não há uma orientação geral do Estado brasileiro para conduzir ações de desenvolvimento regional e as ações operam sem a devida articulação e coordenação. Silva (2015) destaca as limitações operacionais - ausência de revisão periódica dos recortes regionais -

e políticas - perda de importância da questão regional nos dois últimos mandatos presidenciais - pelas quais passa a PNDR no século XXI. Por outro lado, Brandão (2014) expõe avanços na PNDR na estruturação no longo prazo de um sistema de governança e de critérios para escolha das regiões que priorizam a convergência, competitividade, diversificação e centralidades urbanas.

Além disso, Araújo (2013) destaca que, no geral, as políticas não explicitamente regionais do Governo Federal tiveram impacto nas regiões, o que minorou a pressão pela efetivação da PNDR. Instrumentos de ministérios temáticos ou setoriais como o “Programa Bolsa Família”, “Minha Casa Minha vida”, “Plano de Aceleração do Crescimento” (PAC), tiveram relativo sucesso no período, relegando a um segundo plano a necessidade de uma política regional explícita e seus instrumentos.

Aliados aos problemas relacionados ao avanço da PNDR enquanto política pública, os autores citados destacam a importância do momento econômico para continuação da Política Regional na agenda de governo. Carlos Brandão em Silva (2015) diz que quando não há crescimento econômico a questão regional perde espaço para questões conjunturais na agenda política. Da mesma maneira, a avaliação da PNDR feita pelo Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2011) demonstra que não há trade off entre as PDRs e as políticas fiscais em épocas de crescimento, diferentemente de épocas de crise, em que a contenção orçamentária e a desorganização das contas públicas se sobrepõem às PDRs, garantindo um caráter pró-cíclico a elas.

Ao fazer uma análise sobre os 25 anos dos fundos constitucionais, Macedo, Pires e Sampaio (2015) expõem a estrutura dos Fundos Constitucionais de Financiamento, que são provenientes de 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 3% do Imposto de Renda (IR). Portanto, “[...] o seu funding está relacionado com a evolução da macroeconomia do emprego e da renda, particularmente atrelados ao crescimento da renda tributável e da agregação de valor na indústria” (MACEDO; PIRES; SAMPAIO, 2015, p. 2). Dos recursos, 0,6% é destinado a Região Norte (FNO), 1,8% para o Nordeste (FNE), dos quais metade para o semiárido, e 0,6% para o Centro-Oeste (FCO).

Os Fundos de Desenvolvimento Regional são provenientes, majoritariamente, de dotações do Orçamento Geral da União (OGU) (art. 1 e 2 do Decreto nº 7.839/2012). Portugal, Silva e Mourão (2015) mostram que a dotação orçamentária para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) se encontra no mesmo nível desde 2012<sup>4</sup>, quando houve uma importante

mudança na legislação dos fundos com escopo de “financeirização”<sup>5</sup> do fundo, de forma a deixar de depender aos poucos do orçamento da União. No entanto, a lei teve efeitos colaterais sobre outros elementos, como a diminuição do nível de aprovação de pleitos.

Os incentivos fiscais concedidos são gastos tributários, segundo nomenclatura utilizada pela Receita Federal do Brasil (RFB). Eles são aprovados pela SUDAM e SUDENE, reconhecidos pela RFB, em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional (Decretos nº 4.212/2012 e 4.213/2002) para projetos de implantação, diversificação, ampliação e modernização, na qual a principal modalidade é a redução fixa de 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)<sup>6</sup>.

Os três instrumentos estão intimamente ligados à política fiscal do governo, pois os FCs são percentuais da tributação obtida, os fundos de desenvolvimento são dotações no OGU e os incentivos concedidos diminuem a arrecadação e, por isso, podem ser vistos como instrumentos da política econômica.

A Constituição de 1988 criou várias obrigações para o estado brasileiro e essas são expansivas em seu dispêndio. Algumas servem como estabilizadores macroeconômicos em tempos de crise, uma vez que seu gasto é muitas vezes anticíclico. A Constituição também criou os fundos constitucionais e a legislação ordinária criou os fundos regionais, que podem servir como estabilizadores macroeconômicos, pois a demanda empresarial sempre quererá aumentar seus lucros (*ceteris paribus*) e como o custo de captação do capital é mais barato nos fundos constitucionais e regionais é de se esperar que sua demanda seja maior que a opção do mercado de capitais privados. Em um contexto de crise é de se esperar que a procura por capitais de longo e curto-prazo, principalmente o de longo prazo, caia como reflexo da baixa de demanda por investimentos - taxa de eficiência marginal do capital cai, porém, esses fundos tem um custo de captação menor e sua queda de demanda pode não ser tão sensível à crise.

<sup>4</sup> O mesmo ocorre para o FDNE. O FDCO só foi regulamentado pelo Decreto nº 8.067, de 14 de agosto de 2013, por isso não é utilizado no estudo.

<sup>5</sup> Chama-se “financeirização” a dinâmica dos fundos (FCs e FDs) por instrumento de crédito. Antes da lei nº 12.712/2012, a participação dos FDs era por subscrição e integralização de debêntures. Após a lei ela passou a ser por instrumento de crédito. Os FCs são financeirizados desde sua criação em 1989.

<sup>6</sup> As outras modalidades são: Redução Escalonada do IR e adicionais não restituíveis de 12,5% de 2009 a 2013; Depósitos para reinvestimento; Depreciação acelerada incentivada para efeito de cálculo do IR (lei nº 11.196/2005); Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS (lei nº 11.196/2005); Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM (lei nº 9.808/99); e Isenção do IR para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital.

Os fundos podem ser utilizados na política contracíclica do governo, mas não necessariamente o são. Por exemplo, Macedo, Pires e Sampaio (2015), com base em relatório formulado para o MI, mostram que no período 1995-2012 havia recursos disponíveis, mas que não foram tomados de empréstimo porque o baixo crescimento da economia brasileira não acalentava investimentos, embora motivos institucionais e normativos dificultassem as operações do FNO, FNE e FCO. Outra questão apontada por alguns pesquisadores é o fato desses fundos serem pró-mercado, ou seja, eles seguem a lógica de funcionamento do mercado, o que dificulta o caráter anticíclico deles ou de “estabilizadores macroeconômicos”.

A situação de crise na economia brasileira em fins dos anos 2000 se desenhou a partir de uma crise financeira no mercado imobiliário norte-americano, que a partir do final dos anos 1990 vinha apresentando valorização dos imóveis e imensas facilidades de crédito. Os empréstimos do tipo “subprime”, aqueles sem avalistas, fiadores ou garantias rigorosas, foram bastante afetados e a inadimplência se tornou elevada. Esses empréstimos foram lastreados no mercado financeiro, de modo que as dívidas dos devedores – hipotecários – seguiram negociadas pelos credores -bancos e agências hipotecárias. Quando a inadimplência ficou evidente no final de 2007, esses títulos antes negociados nos mercados e com liquidez viraram títulos podres e causaram prejuízos enormes a seus detentores e até falências a partir do início de 2008.

O contágio foi grande e prejudicou não só o mercado imobiliário e financeiro norte-americano, como também se espalhou pelo mundo. O Brasil utilizou políticas econômicas contra a crise como uma forma de manter a demanda aquecida e não ser afetado pela instabilidade externa. Naquele momento, o país possuía um alto nível de reservas em dólares em poder do Banco Central do Brasil e foram usadas políticas fiscais expansionistas e anticíclicas pelo governo. Uma das principais consequências do reflexo da crise no Brasil foi a estagnação econômica de 2008 - a partir do segundo semestre - e 2009 e o não cumprimento do superávit fiscal no exercício de 2009. Apesar disso, o desemprego não se elevou substancialmente e a partir de 2010 ficou constante em torno de 5%.

Para evitar um maior contágio da economia brasileira, o governo adotou políticas monetárias e fiscais anticíclicas. Barbosa e Souza (2010) destacam que o governo agiu com ações e programas anteriores à crise que evitaram queda no nível da atividade econômica, como o aumento da rede de proteção

social, do salário mínimo, expansão do investimento público, desonerações do PAC e reestruturação dos salários e do efetivo federal. Ademais, adotou ações emergenciais, como o aumento da liquidez monetária para segurar a renda, sobretudo na indústria, além de ações estruturantes após a crise, como mudanças na alíquota do IR e criação do programa “Minha Casa, Minha Vida”<sup>7</sup>. Essas medidas, segundo os autores, impactaram até aquele momento (2010) em uma piora na dívida pública e nos gastos fiscais, no entanto, bem menor do que em outras economias mundiais.

A economia e as finanças públicas brasileiras se calcaram no ciclo mundial de commodities que elevaram seus preços em finais de 2002 e duraram aproximadamente até 2012. O Brasil como um país exportador de produtos primários sofreu bastante com o fim do ciclo. A receita advinda dessas exportações caiu - menos dólares entraram no país - e a partir do final de 2013 a queda no preço dos produtos primários foi maior e nesse contexto as finanças públicas brasileiras ficaram abaladas nos anos seguintes.

Ademais, tem-se no Brasil um orçamento com importantes tributos de arrecadação vinculada, como para os FCs e Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), o que restringe as decisões do governo para decidir as prioridades da política fiscal<sup>8</sup>. Para lidar com esse problema fiscal - arrecadatório, pode-se usar uma otimização de gastos, porém todo o governo querará, a princípio, se manter estável e essa possível redução ocasionará atritos com sua base de apoio, o que causará muitos conflitos e instabilidade política, tudo isso potencializado no sistema político brasileiro (Presidencialismo de coalizção).

O orçamento dos fundos constitucionais é vinculado à arrecadação do IR e IPI e não se permite um corte. Na crise, a receita de impostos cai, a arrecadação diminui e os recursos destinados a fundos também reduzem. Então, em teoria, o dispêndio público em política regional será bastante afetado com a queda de

---

<sup>7</sup> Algumas dessas ações podem ser vistas como instrumentos implícitos da Política Regional, como o combate ao déficit habitacional pelo “Minha Casa, Minha Vida”, as transferências de renda pelo Programa Bolsa Família, ou mesmo as obras do PAC, que induzem transformações no território.

<sup>8</sup> O Governo Federal intensificou nos anos 1990 a arrecadação pelas contribuições sociais, que não são repartidas com entes subnacionais, o que assevera conflitos federativos. Ver Lopreato (2002).

arrecadação do governo federal e sua respectiva crise fiscal, ao mesmo tempo em que fundos e incentivos fiscais podem servir como estabilizadores dessa queda e até fomentadores de atividades que se sintam impossibilitadas de serem incentivadas no setor privado e migrem para o setor público em busca de menores custos de captação e redução da carga tributária.

### **Os instrumentos da PNDR em momentos de crise econômica**

Nesta seção são mostrados os orçamentos dos instrumentos da PNDR - no caso dos fundos financeiros - e os gastos tributários previstos, no caso dos incentivos fiscais. Eles ajudam a lançar luz sobre a hipótese de que o orçamento e os dispêndios dos instrumentos explícitos se reduzem em épocas de crise econômica. Os dados são correntes e referentes ao período de 2008-2013, época em que a crise afetou a economia mundial e brasileira, como mostrado na seção anterior.

### **Incentivos Fiscais e Fundos de Desenvolvimento**

Ao longo da série histórica utilizada, o montante dos gastos tributários fruto dos incentivos fiscais para a Amazônia foi de R\$ 14,1 bilhões e de R\$ 19,5 bilhões para o Nordeste, valores expressivos quando percebidos isoladamente, mas pouco significativos quando comparados ao Produto Interno Bruto (PIB) do país, pois essa relação ao PIB nacional e não aos regionais é feita pela origem nacional dos recursos vinculados e, pelo esforço fiscal do Governo Federal para operacionalizar a política. A tabela 1, abaixo, mostra como se comportou a série em valores correntes.

**Tabela 1** - Projeção de gastos tributários destinados à PNDR (valores correntes em R\$)

Ano	Gastos Tributários Projeções PLOA SUDAM	% PIB Brasil	Gastos Tributários Projeções PLOA SUDENE	% PIB Brasil
2008	1.578.135.920,00	0,06%	2.077.655.823,00	0,08%
2009	2.567.251.241,00	0,0806%	2.493.859.905,00	0,0783%
2010	3.264.637.254,00	0,0981%	3.173.309.385,00	0,0953%
2011	2.535.821.648,00	0,0651%	3.127.943.995,00	0,0804%
2012	1.859.328.443,00	0,0410%	3.654.533.706,00	0,0805%
2013	2.328.370.976,00	0,0468%	5.014.191.434,00	0,1008%

Fonte: RFB (2016) no período 2008-2013

Um destaque é que no período 2008-2013 a média de gastos tributários na Amazônia foi de R\$ 2,3 bilhões, enquanto que no Nordeste foi de R\$ 3,2 bilhões. O pico da previsão dos gastos tributários na Amazônia Legal ocorreu em 2010, quando alcançou a cifra de R\$ 3,2 bilhões, e no Nordeste, em 2013, R\$ 5,0 bilhões.

A crise econômica no mercado estadunidense espalhou seus efeitos nocivos à produção, emprego e renda, e reduziu o PIB brasileiro em 0,2% em 2009, o que impactou no reforço às políticas econômicas de estímulo à atividade econômica. Assim, nessa perspectiva, a fim de evitar o desaquecimento da economia e repelir uma provável estagnação e/ou recessão econômica, o Governo Federal utilizou de políticas fiscais, sendo que o êxito dessas políticas se verificou em 2010 com a elevação do PIB nacional em 7,5%.

Na região Norte, pelo lado da demanda, não houve uma queda significativa da atividade, apenas uma desaceleração em 2009 e um boom em 2010, em função da grande presença de commodities no Mato Grosso e Pará, que ao lado do Amazonas são os principais demandantes de incentivos fiscais (SUDAM, 2011). Isso balanceou a queda da produção industrial amazonense, bastante sensível a oscilações externas e internas pelo caráter da Zona Franca de Manaus. Em 2012, houve uma queda na estimativa de gastos tributários, o que pode ser explicado também pela queda da produção industrial do Amazonas, mas que não foi contrabalanceado pelos outros estados (AMAZONAS, 2013).

Do lado da oferta dos gastos tributários, eles apresentaram uma elevação substancial em 2009 e 2010, apesar da crise. Algumas mudanças em procedimentos internos de concessão dos incentivos fiscais também podem

ser destacadas como fator de variação da concessão na Amazônia. A partir de 2008, foram adotados novos procedimentos em obediência à Portaria nº 2.091-A, de 28/12/2007, que agilizou a tramitação interna dos processos e arquivou diversos pleitos com instrução incompleta, elevando a previsão de gastos tributários nos dois anos subsequentes (SUDAM, 2011).

Em 2010, o aumento de gastos se deveu à melhoria do cenário econômico, enquanto nos dois anos seguintes, passada a fase do boom econômico e de aprovação de incentivos, os gastos tributários decresceram, mas logo em seguida se estabilizaram. Verifica-se que em 2012 a queda foi brusca, chegando o valor dos gastos a R\$ 1,85 bilhão, correspondendo a 57% do que fora em 2010, o que pode ser explicado pela redução da atividade no Amazonas.

Ao longo da série, o valor dos gastos tributários na Amazônia situa-se entre 0,04% e 0,98% do PIB brasileiro, uma média de 0,06%, o que significa que, em média, a cada R\$ 100,00 de riqueza produzida no país, R\$ 0,06 centavos de real são destinados aos incentivos fiscais para o desenvolvimento da região. A estimativa dos gastos tributários na Amazônia apresentou pequena oscilação em função dos momentos econômicos e das mudanças institucionais ocorridas, atingindo pico (2010) de R\$ 3,2 bilhões e vale de R\$ 1,5 bilhão (2008).

Com relação ao Nordeste, o demonstrativo dos gastos tributários da RFB mostra que nessa região a participação dos gastos tributários da SUDENE, em relação ao PIB nacional entre 2008 e 2013, representou uma variação entre 0,07% e 0,10%. Isso significa que, na média, a cada R\$100,00 de riqueza produzida no país, R\$ 0,08 centavos de real são destinados aos incentivos fiscais para o desenvolvimento do Nordeste.

Para as duas regiões, são destinados R\$ 0,014 aos incentivos fiscais da PNDR a cada R\$ 100 produzidos no Brasil. Na comparação entre elas, foi notada uma maior oscilação e instabilidade dos incentivos fiscais na região Amazônica.

Na análise dos incentivos concedidos, é importante ressaltar a temporalidade da concessão. A firma que tem o pleito de 75% de isenção do IRPJ – o carro chefe dos incentivos – aprovado pelas superintendências regionais em determinado ano, só pode gozar do benefício no ano seguinte e quando estiver operando em mais de 20% da capacidade instalada (Portaria MI nº 283/2013). A firma goza do incentivo e o apresenta em seu balanço seguinte ao exercício de aprovação do pleito, ou seja, o pedido é ex ante e

aparece um ano depois na série analisada. Assim, crise em 2009 significaria redução dos gastos tributários em 2010, o que não foi verificado.

Em um contexto de crise econômica, o gasto tributário tende a diminuir já que empresas beneficiadas podem vir a fechar ou não atingir lucratividade suficiente para ativar o benefício fiscal, o que dá ao incentivo um efeito cíclico. Na Amazônia, isso pode ser explicado pelo efeito Manaus, enquanto no Nordeste a expansão foi crescente. No entanto, se o governo desejar segurar a renda destas regiões, os incentivos fiscais podem ser um importante instrumento de política fiscal e – ao atentar para as características das economias regionais – pode ser um poderoso fator como foi em 2010.

Aqui se configura uma importante diferença econômica entre as regiões. A economia nordestina teve grandes investimentos provenientes do PAC, como a transposição do Rio São Francisco, Transnordestina e expansão do polo petroquímico de Suape. No período da crise (2008-2013), esses empreendimentos ou aqueles influenciados por eles mantiveram a expansão econômica do Nordeste e, por conseguinte, aumento nos gastos tributários de forma constante.

Na Amazônia Legal, os gastos tributários são concentrados em Manaus, uma economia suscetível a oscilações externas. O PAC teve grandes investimentos na região, principalmente no setor energético, mas seus empreendimentos não se constituíram na principal demanda de incentivos como no Nordeste. A região Norte continuou com o Polo Industrial de Manaus como o maior demandante dos incentivos fiscais.

A economia nordestina é mais espalhada pelo território e com maior diversificação industrial em relação à Amazônia Legal, que é mais dependente de uma região e de atividades específicas, como a eletroeletrônica e a de veículos de duas rodas, o que explica os maiores efeitos cíclicos na Amazônia. A oferta dos incentivos é igual para as duas regiões, no entanto, a conformação da demanda nas duas regiões é distinta, o que faz com que uma seja mais afetada que a outra.

Quando se observam os dados referentes aos Fundos de Desenvolvimento Regional, especificamente falando do FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), nota-se que na crise do período avaliado (2008-2013) a dotação orçamentária foi crescente ano após ano, à exceção de 2013, quando se manteve a dotação orçamentária de 2012.

Esse processo de incremento na dotação orçamentária dos FDs<sup>9</sup>, citado acima, ocorre inclusive a despeito da mudança na legislação, quando em 2012, a Medida Provisória nº 564, de 03/04/2012, transformada na Lei nº 12.712, de 30/08/2012, implementou modificações nos Fundos de Desenvolvimento geridos pelas Superintendências Regionais. Na prática, a modalidade de participação dos fundos nos projetos, que era por subscrição e integralização de debêntures, herança dos antigos Fundos de Investimento na Amazônia (FINAM) e no Nordeste (FINOR), passou a ser por instrumento de crédito, similar ao operado nos FCs, e assim o risco que era de 97,5% do Fundo passou a ser assumido integralmente pelo agente operador (Banco), fenômeno denominado de “financeirização” do Fundo (BRASIL, 2012). A tabela 2 mostra a relação entre a dotação orçamentária e o PIB do Brasil, à luz do que foi realizado com os incentivos fiscais.

**Tabela 2-** Orçamento destinado aos FDs (valores correntes em R\$)

Ano	Dotação Orçamentária FDA	% PIB Brasil	Dotação Orçamentária FDNE	% PIB Brasil
2008	852.318.289,00	0,0281%	1.278.477.434,00	0,0422%
2009	986.475.535,00	0,0305%	1.479.713.302,00	0,0457%
2010	1.032.598.739,00	0,0274%	1.586.580.273,00	0,0421%
2011	1.189.495.828,00	0,0287%	1.784.243.742,00	0,0431%
2012	1.397.512.880,00	0,0318%	2.022.481.635,00	0,0460%
2013	1.397.512.880,00	0,0281%	2.022.481.635,00	0,0407%

**Fonte:** Relatório de Gestão dos Fundos no período 2008-2013 (BRASIL, 2016).

Depreende-se da tabela 2 que, em se tratando do FDA, a dotação orçamentária corresponde em média a 0,0291% do PIB brasileiro e o FDNE tem média de 0,0433% do PIB do país, sem grandes desvios ao longo da série histórica apresentada. O Nordeste, portanto, tem uma participação maior no orçamento dos FDs em comparação a Amazônia. Em média, são orçados para esses instrumentos nas duas regiões 0,06% do PIB brasileiro, ou seja, a cada R\$ 100 produzidos, R\$ 0,06 são destinados para os FDs.

Os percentuais em relação ao PIB são menores do que os gastos tributários dos incentivos fiscais, apesar dos FDs serem utilizados como

<sup>9</sup>Na análise foi excluído o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), pois este entrou em vigor somente em 2013.

crédito para grandes investimentos em infraestrutura, como as hidrelétricas, na Amazônia e a Transnordestina, no Nordeste.

Em termos de valores, a média anual da dotação orçamentária disponibilizada pelo Governo Federal à Região Amazônica, na série histórica utilizada, foi de R\$ 1,14 bilhão, enquanto que para a Região Nordeste foi de R\$ 1,69 bilhão. Nota-se a partir de 2012 uma estabilização no orçamento dos fundos. Isso ocorreu justamente em função das mudanças nas normas em 2012, que não regulamentaram uma forma de correção orçamentária anual, deixando os orçamentos dos FDs repetidos a partir daí.

A natureza contábil dos FDs causa uma expectativa negativa quanto ao seu contingenciamento, principalmente em épocas de diminuição da arrecadação tributária e tentativas de alívio às contas públicas, no entanto, o que se viu na série analisada foi que não houve modificações para baixo nos valores nominais, inclusive com acréscimo destes até 2012. Todavia, se a análise focar no percentual em relação ao PIB, o “congelamento” em 2012 e 2013 em momentos de crescimento econômico diminui a participação do instrumento da política regional em relação à economia brasileira, sendo o inverso também verdadeiro, ou seja, na retração o orçamento do instrumento fica mais visível ao contingenciamento.

## **Fundos Constitucionais de Financiamento**

Os Fundos Constitucionais de Financiamento são instrumentos da política regional brasileira que possuem receitas de origem tributária para financiar preferencialmente micro e pequenas atividades produtivas ligadas a um plano de desenvolvimento regional.

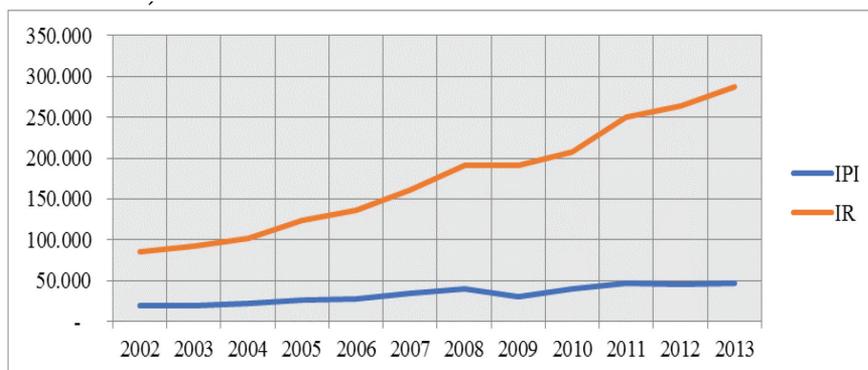
Conforme explicam Silva, Resende e Almeida (2007), os recursos são transferidos, por meio do MI, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos bancos operadores, que efetuam operações de empréstimos subsidiados com objetivo de gerar emprego e renda. A princípio, o crédito contribui para a elevação do PIB, para a arrecadação de IR e IPI e, por conseguinte, gera uma nova receita para os fundos em um círculo virtuoso.

Existem outras fontes de recursos dos FCs além das transferências de IR e IPI. Uma delas é o retorno das operações de empréstimos - principal mais

juros - realizadas. Essa receita configura o aspecto da “financeirização” dos fundos constitucionais que existe desde a sua lei de criação (Lei nº7.827/1989), pois realimenta o fundo. Outra situação ocorre quando os recursos não são emprestados e então esses valores são aplicados em títulos do governo indexados à taxa de juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic).

O Gráfico 1 mostra a evolução da arrecadação do IPI e IR entre os anos 2002 e 2013. Percebe-se que ambos possuem curva ascendente e que houve um aumento na arrecadação durante o período. A arrecadação do IPI nos anos de 2002 a 2007 cresceu uma média de 11,8%, enquanto que o IR teve crescimento médio de 13,5%.

Gráfico 1- Arrecadação de IPI e IR entre 2002 e 2013 (valores correntes em 1.000.000 R\$)



Fonte: RFB (2016) no período 2002-2013

Entre 2008 e 2013, anos da crise econômica internacional, a arrecadação do IR continua com uma curva crescente enquanto que o IPI mostra leve decréscimo seguido de uma estabilidade na arrecadação. Taxas de crescimento médias de 7% e 10,5%, respectivamente para IPI e IR, foram observadas para o período, mostrando claramente uma diminuição do crescimento entre 2008 e 2010 quando comparadas aos anos anteriores.

Com a vinculação orçamentária existente entre os FCs e a arrecadação de IPI e IR, o repasse foi prejudicado nos anos de política fiscal expansionista adotada pelo governo brasileiro para combater a crise, baseada em investimentos públicos, como o PAC, e desonerações tributárias, como isenção de IPI para o setor automotivo. A Tabela 1 mostra uma estimativa divulgada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) de quanto deixou de ser repassado aos Fundos Constitucionais devido à desoneração do IPI e IR.

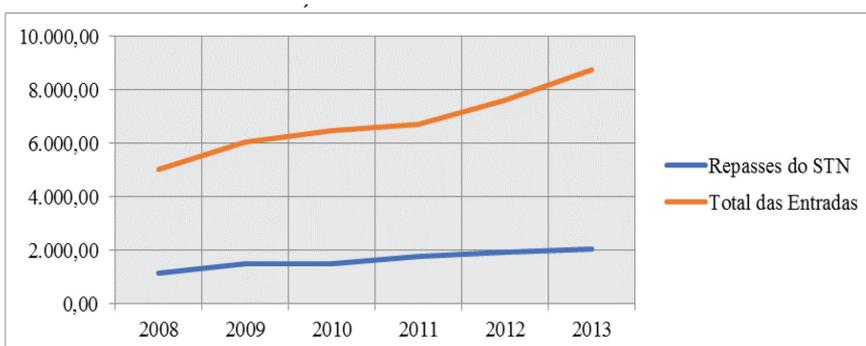
**Tabela 3** - Estimativa dos valores não repassados aos FCs entre 2008 e 2013 (em R\$)

Fundo Constitucional	Total não repassado
Nordeste	7.496.397.266
Norte	2.498.799.089
Centro-Oeste	2.498.799.089
Total	12.493.995.444

Fonte: TCU (2014).

O Nordeste foi o maior prejudicado em valores absolutos, com aproximadamente R\$ 7,5 bilhões de ausência de repasse entre os anos de 2008 e 2013, constituindo uma média de R\$ 1,25 bilhão por ano. Nos fundos do Norte e do Centro-Oeste a ausência nos repasses foi de R\$ 2,5 bilhões, com média de aproximadamente R\$ 400 milhões por ano para cada fundo.

Na tentativa de verificar os efeitos da redução dos repasses tributários aos fundos, os Gráficos 3, 4 e 5 exibem a estimativa de entradas anuais de recursos para os FCs entre os anos de 2008 e 2013. Ao examinar os repasses de recursos do STN, observa-se que há um crescimento não muito acentuado nos repasses para os fundos das três regiões, reforçando o que já foi exposto no que diz respeito à vinculação orçamentária de tais fundos, ou seja, de que há um desacoplamento entre as entradas totais de recursos dos fundos e os repasses realizados pelo tesouro nacional como manda o ordenamento dos FCs.

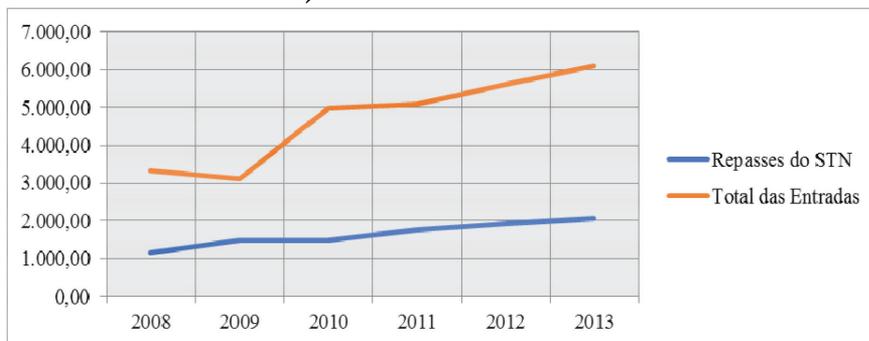
**Gráfico 2** - Entrada de Recursos para o FNO entre 2008 e 2013 (valores correntes em 1.000.000 R\$)

Fonte: Brasil (2016).

Enquanto os repasses não possuem um aumento expressivo e perdem valor com as desonerações aplicadas pelo governo brasileiro, a estimativa de entrada total de recursos aumenta consideravelmente no decorrer dos anos estudados.

Percebe-se esse fato para os três fundos. Isso vem apontar para uma relativa sustentabilidade orçamentária dos Fundos Constitucionais mesmo nos anos de crise econômica internacional entre 2008 e 2013.

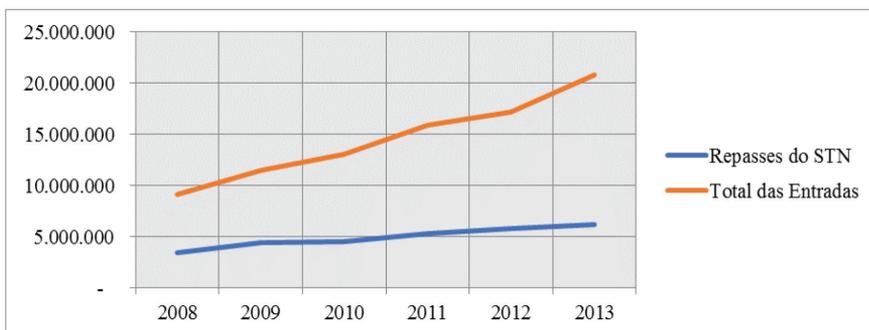
**Gráfico 3** - Entrada de Recursos para o FCO entre 2008 e 2013 (valores correntes em 1.000.000 R\$)



Fonte: Brasil (2016).

Ao analisar as rubricas que constituem as entradas orçamentárias dos Fundos Constitucionais<sup>10</sup>, percebe-se que os repasses do STN constituem de 20% a 40% da entrada total de recursos. Reembolsos e disponibilidades do ano anterior são componentes com importância também relevante na composição dos orçamentos dos três fundos. Sendo assim, a ausência dos repasses de origem tributária aos fundos não impediu que essa vertente/instrumento da política regional ganhasse capacidade orçamentária.

**Gráfico 4** - Entrada de Recursos para o FNE entre 2008 e 2013 (valores correntes em 1.000.000 R\$)



Fonte: Brasil (2016).

<sup>10</sup> Ver Planos de Aplicações de Recursos dos Fundos Constitucionais (BRASIL, 2016).

Observa-se assim, que FNO, FNE e FCO foram afetados pela crise econômica internacional nos anos de 2008 a 2013, perdendo repasse de origem tributária. No entanto, os mecanismos de “financeirização”<sup>11</sup> dos Fundos Constitucionais advindos da própria lei de criação destes<sup>12</sup> promoveram uma espécie de autossustentabilidade do instrumento, mesmo nos anos de utilização da política anticíclica pelo governo brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos três instrumentos explícitos da PNDR mostra que em relação ao orçamento não há uma queda nos recursos disponíveis, no caso dos fundos financeiros (FDs e FCs) e nem nos gastos tributários. Com relação aos incentivos fiscais concedidos, eles não caem nos anos de crise e nem em anos posteriores.

No Nordeste, os gastos tributários crescem em todos os anos na série analisada, inclusive apresentando um salto em 2013. Na Amazônia, em 2012 houve uma queda nos gastos tributários, provavelmente em função da economia manauara, a maior demandante de incentivos fiscais. No entanto, os motivos e as relações entre os incentivos concedidos e as economias regionais precisam ter suas análises aprofundadas nas duas regiões. O PAC no Nordeste contribuiu para elevação dos gastos tributários, enquanto na Amazônia Legal, a maior demanda está no Polo de Manaus, cuja lógica não está tão relacionada às obras do PAC.

Os FDs apresentaram uma evolução no orçamento na época da crise, mas mudanças nas regras de fundos “congelaram” o orçamento a partir de 2012, e isso atinge a participação relativa deste em relação ao PIB. Em momentos de retração econômica, o instrumento da política regional ganha importância relativa em relação ao PIB, ficando mais suscetível ao contingenciamento.

Em relação aos FCs, a política fiscal expansionista do Governo Federal para atacar a crise econômica reduziu os repasses do IR e IPI, no entanto, estes conseguiram manter o mesmo patamar orçamentário em função de reembolsos

---

<sup>12</sup> Ver art 6º da Lei 7.827 de 27.09.1989.

<sup>11</sup> Portugal, Silva e Mourão (2015) também evidenciaram a questão da “financeirização” como fator de influência na política regional ao analisarem o caso do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.

e disponibilidades dos anos anteriores, causados por sua “financeirização”. No período, os repasses do STN constituem de 20% a 40% da entrada total de recursos e o restante é fruto de outras entradas, promovendo uma espécie de autossustentabilidade dos FCs.

Assim sendo, a comparação entre os três sugere que mudanças na economia e finanças públicas nacionais podem afetar os recursos disponíveis dos instrumentos, mas alterações nos normativos, em se tratando de fundos, e nas economias regionais, quando se fala em incentivos fiscais concedidos, também são fatores determinantes nos recursos disponíveis para a política.

Os FDs tiveram alterações significativas em 2012, buscando uma autossustentabilidade como ocorre nos FCs, no entanto, isso ainda não está bem regulamentado, o que pode fragilizar os FDs. A percepção é que os maiores valores e independência orçamentária dos FCs pode fazer com que eles englobem os FDs e se tornem concorrentes a eles e não complementares, no caso do financiamento a grandes empresas. Em se tratando dos incentivos fiscais concedidos, eles podem ser usados em momentos de crise econômica como maneira de sustentar a demanda nas regiões mais pobres do Brasil, de forma a não perder os efeitos positivos que a política regional possa ter logrado.

Portanto, pode-se apontar que os recursos disponíveis para os instrumentos explícitos resistiram à crise econômica iniciada em 2008 e que os seus principais problemas podem não estar no fator orçamento, mas sim na articulação entre eles e até mesmo no alcance dos seus objetivos. A resolução desses problemas, que já foram apontados à época da construção da PNDR II em 2012, contribuirá para fortalecer a política de desenvolvimento regional no Brasil.

## 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.

AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Relatório de Avaliação PPA 2012-2015 (Exercício 2012). Manaus: SEPLAN, 2013. Disponível em: <http://www.seplancti.am.gov.br/pagina.php?cod=103>. Acesso em: 28 fev. 2016.

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil.

In: BRANDÃO, C. A; SIQUEIRA, H. (Org.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 39-52.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. Revista Política e Planejamento Regional, v. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Fundos Regionais e Incentivos Fiscais: resultados e principais mudanças em 2012. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=90cfa829-9a27-4f9d-ba78-ef63cd7e1ef5&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=90cfa829-9a27-4f9d-ba78-ef63cd7e1ef5&groupId=10157). Acesso em: 28 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Planos de Aplicação dos Recursos dos Fundos Constitucionais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/outras-informacoes>. Acesso em: 22 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/publicacoes/pndr-avaliacao-da-politica-nacional-dedesenvolvimento-regional>. Acesso em: 22. fev. 2016.

CANO, W. Amazônia: Da crise à integração atípica truncada. América Latina en la Historia Económica, v. 20, n. 2, p. 67-95, 2013.

CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP, 2002.

DINIZ, C. C. (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, DF: Ed. Da UnB, 2007. 400 p.

LIRA, S. B. Morte e Ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. 2005. 239f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2005.

LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: UNESP, 2002.

MACEDO, F. C.; PIRES, M. J. S.; SAMPAIO, D. P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. In: Encontro Nacional de Economia Política, 20. 2015, Foz do Iguaçu. Anais

Eletrônicos... Foz do Iguaçu, UNILA, 2015. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos>. Acesso em: 17 fev. 2016.

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. F. M. da; MOURÃO, K. A. da C. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA): análise do esforço fiscal por meio de Indicadores de Desempenho. *Cadernos CEPEC*, v. 4, p. 1-17, 2015.

RFB. Receita Federal do Brasil. Demonstrativos dos Gastos Tributários - DGT. Brasília: RFB, 2016. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoesploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>. Acesso em: 17 nov. 2015.

RESENDE, G. et al. Monitoramento e avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de avaliação continuada. In: *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; ALMEIDA, M. F. Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO): uma descrição para o período recente. In: *Alexandre Carvalho et al. (Org.). Ensaios de Economia Regional e Urbana*. V. 1. Brasília: IPEA, 2007. p. 337-374.

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 de Desenvolvimento da Amazônia. Prestação de contas ordinária anual: relatórios de gestão. Belém: SUDAM, 2011. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/documentos-institucionais?id=151>. Acesso em: 01 mar. 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (2013). Brasília: TCU, 2014 Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2013/index.html](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/index.html). Acesso em: 22 fev. 2016.

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.





## Capítulo 4

# A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA LEGAL<sup>1</sup>

*Kleber Antonio da Costa Mourão*

*Celso Ângelo de Castro Lima*

*Mario Miguel Amin*

*Jorge Santos Anete Junior*

### 1. INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em todas as partes do planeta, tampouco acontece de maneira aleatória. É fato que regiões carentes e pouco evoluídas carecem de estímulos e de gestão para que melhorem sua realidade econômica e social.

As teorias que tratam do tema Desenvolvimento Regional convergem para a concepção de desenvolvimento econômico por meio do crescimento da atividade produtiva via industrialização, pela necessidade do planejamento estatal e por concessão de estímulos à atividade produtiva.

---

<sup>1</sup> Adaptado do Artigo originalmente apresentado e publicado nos Anais do VIII CODS – Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade/Gestão Organizacional e Desenvolvimento: do global ao local – realizado no período de 22 a 24 de agosto de 2017, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia, Belém, Pará, Brasil.  
ISSN 2526-9518.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) utilizada para a Amazônia Legal em seus instrumentos de ação, quais sejam: o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e os Incentivos Fiscais sobre Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IFIRPJ), contempla tais elementos, todavia, a riqueza gerada na Amazônia ainda é inexpressiva quando comparada à produção de bens e serviços gerada no Brasil, bem como a qualidade de vida na Região Amazônica mensurada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também denota um grande distanciamento das regiões consideradas como as mais desenvolvidas do país, sendo estas - Sul e Sudeste.

Segundo dados do IBGE de 2010, a Amazônia Legal contempla 59% do território nacional. Seu PIB correspondente a 7,39% do PIB brasileiro, bem como seu PIB per capita de apenas 56% do PIB per capita do brasileiro. Adicionalmente, considerando dados do PNUD, e tomando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) como indicador da qualidade de vida de uma região, tem-se que dentre os 100 municípios com melhor qualidade de vida do Brasil, apenas 02 estão situados na Amazônia Legal e, no outro extremo, dentre os 100 municípios com pior qualidade de vida, 74 estão na localizados na Amazônia Legal.

Aliado às evidências elencadas acima, tem-se o fato de que ainda há relativa carência nos estudos sobre a gestão e efetividade da PNDR e seus instrumentos, sobre o desenvolvimento dos Estados de compõem a Amazônia Legal, tornando imperativo avaliar: Em que medida a PNDR tem sido uma ação efetiva para o fomento e gestão do desenvolvimento econômico da Região Amazônia?

Assim, o trabalho tem por objetivo compreender a dinâmica de funcionamento da PNDR a partir do orçamento destinado a cada um dos seus instrumentos, bem como seus resultados sobre a atividade econômica, emprego, renda, arrecadação de tributos e qualidade de vida na Amazônia.

## **2. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO**

Primeiramente será analisado o tratamento dado pelo Governo Federal aos instrumentos da PNDR na Amazônia Legal. Em seguida, como o orçamento destinado ao FNO, FDA e IF influenciou nas decisões sobre investimentos

na região. Posteriormente, será demonstrado o quantitativo de empregos que foram gerados e /ou mantidos a partir desses novos projetos/empreendimentos/ operações atraídos pelas condições diferenciadas do FNO, FDA e IF. Por fim, será comparado o desempenho da atividade econômica da região à nacional para constatar como essa variável se comportou no período, evoluindo para a medição do estágio de qualidade de vida comparativamente ao Brasil, através do IDHM para efetivação das conclusões.

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

No período pós Segunda Guerra Mundial, a problemática regional foi bastante discutida por diversos teóricos, cujas ideias influenciaram fortemente o planejamento econômico nos países periféricos, especialmente na América Latina. A seguir serão abordados os principais teóricos de desenvolvimento regional.

A Teoria do crescimento equilibrado em Nurkse (1957), sob a qual se acreditava que existia uma espécie de Círculo Vicioso da Pobreza, onde todas as iniciativas sempre redundavam em deixar o país pobre na situação de pobreza.

Nos países subdesenvolvidos, a poupança é insuficiente devido o baixo nível de renda real, mas esta é um reflexo da baixa produtividade, que decorre da insuficiência de capital, que por sua vez é resultante do baixo nível de poupança e assim se completa o círculo determinando a manutenção da situação de subdesenvolvimento em que se encontravam os países.

A solução para romper com esse círculo e vencer o atraso estrutural seria a industrialização. Deveriam priorizar a industrialização em detrimento da produção e exportação de matérias primas. Nesse modelo caberia ao Estado coordenar o investimento e até mesmo disponibilizar um maior nível de poupança, associando-se à iniciativa privada.

Contrários a essa concepção teórica, surgiram os formuladores da teoria da estratégia de crescimento desequilibrado, com destaque para Myrdall (1960) Hirschman (1961) e Perroux (1977).

Myrdall (1960) defendeu que a saída do estágio de subdesenvolvimento teria que necessariamente passar pela intervenção do Estado, devendo este promover uma distribuição mais uniforme da renda, com vistas a aumentar a produção, e, principalmente, buscar o desenvolvimento através do planejamento econômico.

O Estado deveria intervir em setores e áreas diversas da economia, garantindo e criando condições necessárias para atingir o desenvolvimento da economia. Em certa medida ratificou a tese de Nurkse do círculo vicioso da pobreza, todavia, em sua opinião a ação governamental propiciaria condições de quebrar algum ponto deste círculo que impede o desenvolvimento.

Propôs a ocorrência de um círculo virtuoso: menos pobreza, mais comida, melhores condições de saúde e maior capacidade de trabalho. Admitia que esse processo de causação circular acontecia como uma tendência para as desigualdades regionais no âmbito de um país subdesenvolvido - mais indústria, mais emprego, mais renda, mais comércio, maior arrecadação, etc., e menos indústria, mais desemprego, redução da renda, da demanda e mais outros fatores negativos. Em face disto o Estado deveria promover esquemas de equalização intrarregional, garantindo as mesmas condições de atratividade econômica para todas as regiões do país.

Hirschman (1961) defendia que o desenvolvimento depende muito da sua provocação e da mobilização na sua direção dos recursos e aptidões que se estejam ocultos, dispersos ou mal-empregados, o que dependeria em grande parte do Estado, que se constituiria em agente coordenador do planejamento do desenvolvimento esperado.

A ação do Estado deveria ser bem mais abrangente do que a simples formulação Keynesiana, devendo estar associada a pressões e processos de incentivos capazes de mobilizar os recursos requeridos pelo desenvolvimento.

Enfatiza que para planejar o desenvolvimento seria necessária a adoção de uma série de planos desenvolvimentistas, até mesmo porque a realidade das economias subdesenvolvidas exige um tratamento diferenciado, menos espontâneo. Não concordava com a teoria do desenvolvimento equilibrado, tampouco com sua aplicabilidade na realidade das economias subdesenvolvidas, pois entendia que a estratégia de desenvolvimento baseada em investimentos sequenciais induzidos era mais indicada para os países subdesenvolvidos do que a estratégia de investimentos simultâneos concebido pelos teóricos do crescimento equilibrado.

François Perroux (1977) construiu a Teoria dos polos de crescimento, segundo a qual, o crescimento não ocorre de forma simultânea em todas as regiões econômicas, mas sim em polos ou pontos de crescimento, com intensidades variadas expandindo-se por diversos canais e com efeitos diferenciados por toda a economia.

Converge para a tese de Hirschman (1961), mas criou os fundamentos da análise econômica espacial, relacionando-a diretamente com a economia regional. Para Perroux (1977), as economias subdesenvolvidas se caracterizam pela inexistência de articulação econômica inter-regional, dualismo econômico intrarregional e dependentes do fluxo do comércio exterior como dinamizador das relações econômicas internas. A alternativa para dinamizar economicamente essas áreas retardatárias ou subdesenvolvidas seria favorecê-las com a implantação de uma indústria motriz, ou seja, um tipo de indústria que durante períodos determinados apresenta taxas de crescimento do seu próprio produto, superior à média do crescimento do setor industrial e do produto da economia nacional e, que tenha a capacidade de elevar as vendas das outras indústrias a partir das vendas de seus próprios produtos. Assim, o crescimento se propaga e se expande, beneficiando as demais indústrias e as regiões que o cercam.

O polo de crescimento surge em função da indústria motriz (indústria-chave). O desenvolvimento regional estaria assim, vinculado à dinâmica desses polos. Todavia, como a indústria motriz apresenta um limite de crescimento do seu dinamismo, propõem que o estado estimule o desenvolvimento desse tipo de indústria concedendo apoios diversos, como subvenção.

Estudos importantes sobre questões desenvolvimentistas também foram realizados na América Latina, especialmente pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), onde se destacam Prebisch e Furtado.

Raúl Prebisch, economista argentino cuja trajetória nas direções do Banco Central da Argentina, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Comércio (Unctad) mereceu reconhecimento internacional, a ponto de seu nome ter sido indicado por Gunnar Myrdal ao primeiro Prêmio Nobel de Economia.

Para Prebisch (2000) a industrialização seria a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza na América Latina e o desenvolvimento não devia ser promovido pela iniciativa privada, como fora na Revolução Industrial inglesa e posteriormente nos Estados Unidos, mas sim capitaneado pelo Estado.

Também conhecido como “Keynes latino-americano”, defendia a necessidade de industrializar como ponto fundamental e parte de um estímulo generalizado à demanda, por intervenção estatal ou investimento externo, à medida que uma economia deixa de ser primária. No horizonte situa-se um

“ponto de maturidade”, com consumo de massa e uma demanda de perfil mais sofisticado, em que a população exige serviços públicos, educação, saúde e lazer.

No Brasil, Celso Furtado, importante intelectual e economista brasileiro, foi o responsável pela arquitetura de muitas das políticas econômicas implementadas no Brasil nas últimas décadas e contribuiu de forma decisiva para a interpretação das barreiras ao desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Adepto do intervencionismo keynesiano enxergava o fenômeno do subdesenvolvimento não como uma etapa inevitável para a constituição das economias capitalistas, mas como um processo histórico autônomo, espécie de deformação dessa dinâmica e, então, caberia ao Estado conduzir um planejamento que permitisse a transição da economia agroexportadora para a industrial.

Para Furtado (2000), a busca pela superação do atraso econômico e a promoção do desenvolvimento, parte, a princípio, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional. A sua superação, então, não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais. Dessa forma, o Estado aparece em destaque na obra de Furtado como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais. Com efeito, o Estado é visto como esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento.

Furtado (1999) destaca que a ação do governo deveria estar aliada ao planejamento. Portanto, para superá-lo é necessário que seja realizado um planejamento baseado na análise da realidade socioeconômica, o qual, antecedendo as ações do Estado, em termos de implementação de políticas e medidas, consiga elevar a sua eficiência enquanto promotor do desenvolvimento.

O pensamento de Furtado (1999) embasou a essência das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil, mais explicitamente visível a partir da criação e operacionalização das Superintendências de Desenvolvimento Regional - SUDAM, SUDENE e SUDECO - existentes no Brasil e ainda hoje servem de apoio à formulação e gestão das políticas públicas nacionais para o desenvolvimento regional.

Para Portugal et al. (2016, as Políticas de Desenvolvimento Regional (PDRs) no Brasil, sobretudo na Amazônia, datam de um longo período, tendo seu apogeu nos anos 1960 e 1970 durante os governos militares. A partir da década de 1980, o Estado brasileiro sofreu uma severa crise fiscal e financeira que

inviabilizou a manutenção do dispêndio nas PDRs, o que desestruturou órgãos de desenvolvimento. A partir da década de 2000 é verificado um retorno às PDRs sob a coordenação do Governo Federal (GF) e uma das tentativas de reformulação do planejamento regional é a PNDR.

A recriação da “nova” Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Nova SUDAM -, em 2007, concomitante à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em vigor desde 2007, se propõe a diminuir as desigualdades regionais.

Em tese, a gestão da PNDR e de seus instrumentos - FNO, FDA e IF - ao conceder condições diferenciadas para a instalação, modernização e ampliação de empreendimentos na região, favorecem o crescimento da atividade econômica, gerando novos postos de trabalhos, elevando a circulação de renda e aquecendo a demanda da sociedade por bens e serviços. Esse fenômeno repetindo-se várias vezes promove um círculo virtuoso na economia, melhorando a qualidade de vida da população, o que configura o desenvolvimento econômico.

Segundo Alves e Rocha Neto (2014) apud Portugal et al. (20106) a PNDR entrou em funcionamento em 2007 sem a devida maturação, com diversos problemas que não a elevaram ao status de política pública.

Monteiro Neto (2015) apud Portugal et al. (2016) mostra que ainda não há uma orientação geral do Estado brasileiro para conduzir ações de desenvolvimento regional e as ações operam sem a devida articulação e coordenação. Silva (2015) apud Portugal et al. (2016) destaca as limitações operacionais - ausência de revisão periódica dos recortes regionais - e políticas - perda de importância da questão regional nos dois últimos mandatos presidenciais - pelas quais passa a PNDR no século XXI. Por outro lado, Brandão (2014) apud Portugal et al. (2016) expõe avanços na PNDR na estruturação no longo prazo de um sistema de governança e de critérios para escolha das regiões que priorizam convergência, competitividade, diversificação e centralidades urbanas.

#### **4. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA**

A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo descritiva, fundamentada em dados secundários e efetuada na modalidade bibliográfica com base nos autores

que discutem o Desenvolvimento Regional e as Políticas de Desenvolvimento Regional para a Amazônia, Creswell (2010).

Os dados secundários foram coletados nos documentos, relatórios e publicações do Banco da Amazônia, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, IBGE e PNUD, contemplando o período de 2007 a 2016.

O critério de escolha do recorte temporal foi em função de que é em 2007 que foi criada a “nova” Sudam e foi implementada a PNDR, portanto, entre 2007 e 2016, tem-se uma década, período relativamente razoável de existência da política, para mensurar seus resultados sobre a região.

A seleção das variáveis abordadas no artigo obedece uma construção lógica no sentido de verificar como a PNDR e cada um de seus instrumentos (FNO, FDA e IF) influenciou na qualidade de vida da Amazônia Legal.

Em um primeiro momento analisar-se-á o tratamento dado pelo Governo Federal à Política Nacional de Desenvolvimento Regional na Amazônia, o que será medido mediante o orçamento destinado a cada um dos seus instrumentos destinados à atração de investimentos e promoção do desenvolvimento da região.

Em seguida, será observado, em nível de cada instrumento, como o orçamento destinado ao FNO, FDA e IF influenciou nas decisões sobre os investimentos na Amazônia, o que será mensurado via quantitativo de projetos/empreendimentos/operações aprovados e concretizados na região. Posteriormente, será observado quantos empregos foram gerados e/ou mantidos na região a partir desses novos projetos/empreendimentos/operações atraídos pelas condições diferenciadas ofertadas pela PNDR. Tais informações serão retiradas dos Relatórios de Avaliação do FNO, FDA e IF, que tem como base os projetos apresentados ao Banco da Amazônia e à SUDAM.

Por fim, comparar-se-á o desempenho da atividade econômica da Amazônia Legal ao desempenho da atividade econômica nacional para constatar como essa variável relativa à produção de riqueza se comportou ao longo do período, evoluindo para a medição do estágio de qualidade de vida da Amazônia comparativamente ao Brasil, por meio do IDHM mais recente disponível pelo PNUD, para então a efetivação das conclusões.

## 5. RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÕES

### 5.1. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR

No período compreendido entre 2007 a 2016, o Governo Federal por meio dos três instrumentos da PNDR destinou à região o montante de R\$ 67,3 bilhões, tal qual demonstrado no Quadro 1, onde se constata ainda que o FDA tem seu orçamento “congelado” desde 2012 em R\$ 1,39 bilhão e que o FNO concentra metade do orçamento da PNDR para a Amazônia no período 2007-2016.

Embora de cifras relativamente elevadas, o esforço fiscal do Governo Federal para com a região Amazônica pode ser considerado inexpressivo, posto que esse montante de recursos corresponde em média a apenas 2% do PIB da Amazônia Legal. Todavia, é importante lembrar que esses recursos quando aplicados na atividade econômica produzem efeitos multiplicadores diversos sobre muitas outras variáveis, como: investimentos, empregos, renda e arrecadação de impostos, como poderá ser constatado mais adiante.

**Quadro 1:** Orçamento dos instrumentos da PNDR para a Amazônia.

ANO	Orçamento do FNO (em milhares de R\$)	Orçamento do FDA (em milhares de R\$)	Projeção dos Gastos Tributários com Incentivos Fiscais (em milhares de R\$)	Total
2007	1.328	771	1.498,4	3.597
2008	2.264	852	1.578,1	4.694
2009	2.712	986	2.567,3	6.266
2010	2.568	1.033	3.264,6	6.865
2011	1.881	1.189	2.535,8	5.606
2012	4.299	1.398	1.859,3	7.556
2013	4.722	1.398	2.328,4	8.448
2014	5.366	1.398	2.202,2	8.966
2015	5.160	1.398	1.805,5	8.364
2016	3.380	1.398	2.185,6	6.964
<b>TOTAL</b>	<b>33.680,0</b>	<b>11.820</b>	<b>21.825,2</b>	<b>67.325,4</b>

**Fonte:** SUDAM e Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

**Nota 1:** O FNO restringe-se exclusivamente aos sete Estados da Região Norte.

**Nota 2:** O FDA e os Incentivos Fiscais têm alcance em todos os Estados que integram a Amazônia Legal (Região Norte mais os Estados do Mato Grosso e Maranhão).

### 5.2. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO

Cabe destacar que o FNO, diferentemente dos outros dois instrumentos da PNDR, tem percentual de repasse definido constitucionalmente, sendo

CAPÍTULO 4: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como Instrumento de Gestão do Desenvolvimento Econômico da Amazônia Legal

*Kleber Antonio da Costa Mourão / Mário Miguel Amin /  
Celso Ângelo de Castro Lima / Jorge Santos Anete Junior*

equivalente a 0,6% do montante arrecadado pelo Governo Federal com o Imposto de Renda (IR) e 0,6% do valor arrecadado pelo Governo Federal com o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI).

Ademais, o FNO se constitui em um “founding”, que de acordo com seu Balanço Patrimonial, em 31/12/2016, apresenta um Patrimônio Líquido - representação da riqueza efetiva do fundo - correspondente a R\$ 23,2 bilhões.

Para efeito de comparação da dimensão e importância estratégica que o FNO pode ter para a região, basta comparar o Patrimônio Líquido do FNO (R\$23,2 bilhões) em 31/12/2016, ao Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia na mesma data que corresponde a R\$ 1,8 bilhão.

Soma-se ao dito, o fato de que o Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia se mantém relativamente no mesmo nível ao longo do tempo, enquanto que o Patrimônio Líquido do FNO praticamente triplicou ao longo de dez anos, conforme demonstrado no Quadro 2.

**Quadro 2:** Patrimônio Líquido [representação da riqueza efetiva: Bens e Direitos – Obrigações] - Valores em R\$ mil.

	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia S/A (Agente Operador do FNO)	1.885.557,00	1.897.318,00	1.933.612,00	1.934.215,00	1.982.964,00	1.624.994,00	2.693.712,00	1.898.300,00	1.892.754,00
Patrimônio Líquido do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO	8.893.209,00	10.146.258,00	11.505.852,00	13.237.242,00	14.974.839,00	16.787.979,00	18.830.080,00	20.824.853,00	23.276.987,00
PL BASA / PL FNO	21,20%	18,70%	16,81%	14,61%	13,24%	9,68%	14,31%	9,12%	8,13%

Nota: Em 2014, o valor do PL do BASA foge à média do período estudado em função do registro no PL de R\$ 982.120.000,00 na rubrica "Instrumento Elegível à Capital Principal".

**Fonte:** Demonstrações Financeiras do Banco da Amazônia, elaborado pelo autor

Da análise do FNO, nota-se no Quadro 1 - anteriormente apresentado - que no período entre 2007 a 2016, o FNO detém 50% do orçamento da PNDR para a Região e dos R\$ 33,6 bilhões de orçamento disponibilizado, conseguiu aplicar na região R\$ 30,6 bilhões (91,07%), conforme Quadro 3. Portanto, em termos de orçamento e execução orçamentária, o FNO demonstra ser o instrumento de maior efetividade para o desenvolvimento da região.

Quadro 3: Aplicação do FNO nos Estados que integram a Região Norte: 2007-2016.

Ano	Acre		Amazonas		Amapá		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins		Total	
	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%
2007	72.737.000	6,55	226.198.000	20,38	4.768.000	0,43	412.258.000	37,14	117.771.000	10,61	18.671.000	1,68	257.548.000	23,20	1.109.951.000	
2008	95.567.000	4,65	382.456.000	18,62	20.121.000	0,98	771.302.000	37,56	278.376.000	13,56	32.913.000	1,60	472.831.000	23,02	2.053.566.000	
2009	100.645.000	4,12	405.565.000	16,62	46.006.000	1,89	502.598.000	20,59	808.299.000	33,12	13.934.000	0,57	563.442.000	23,09	2.440.489.000	
2010	198.075.000	7,71	407.838.000	15,88	213.339.000	8,31	1.001.664.000	39,00	290.130.000	11,29	17.048.000	0,66	440.591.000	17,15	2.568.685.000	
2011	114.398.000	6,12	532.449.000	28,48	19.946.000	1,07	407.852.000	21,82	459.018.000	24,56	21.146.000	1,13	314.417.000	16,82	1.869.226.000	
2012	278.570.669	6,50	655.870.703	15,31	88.363.114	2,06	1.243.378.243	29,03	1.400.262.799	32,70	21.011.808	0,49	595.137.914	13,90	4.282.595.250	
2013	312.479.787	6,62	1.062.989.521	22,52	91.499.568	1,94	1.575.455.749	33,38	764.802.230	16,21	103.121.600	2,19	808.856.347	17,14	4.719.204.802	
2014	283.405.227	5,29	975.862.821	18,22	74.382.812	1,39	1.726.525.805	32,23	1.213.978.751	22,66	42.855.436	0,80	1.039.862.858	19,41	5.356.873.710	
2015	197.891.688	4,99	333.890.919	8,42	69.629.148	1,76	1.475.523.780	37,21	942.961.648	23,78	31.111.987	0,78	913.901.827	23,05	3.964.910.997	
2016	170.836.494	7,32	162.375.686	6,96	31.590.067	1,35	642.948.336	27,55	691.980.538	29,65	70.628.615	3,03	563.493.540	24,14	2.333.853.276	
<b>Total</b>	<b>1.824.605.865</b>	<b>5,94</b>	<b>5.145.495.650</b>	<b>16,76</b>	<b>659.644.709</b>	<b>2,15</b>	<b>9.759.505.913</b>	<b>31,79</b>	<b>6.967.579.966</b>	<b>22,70</b>	<b>372.441.446</b>	<b>1,21</b>	<b>5.970.081.486</b>	<b>19,45</b>	<b>30.699.355.035</b>	

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

**CAPÍTULO 4: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como Instrumento de Gestão do Desenvolvimento Econômico da Amazônia Legal**

*Kleber Antonio da Costa Mourão / Mário Miguel Amin /  
Celso Ângelo de Castro Lima / Jorge Santos Anete Junior*

Nota-se que no período 2007-2016, os Estados do Pará, Rondônia, Tocantins e Amazonas absorveram 90,5% dos recursos aplicados pelo FNO na Região Norte e que em termos do quantitativo de operações contratadas, esses quatro Estados concentraram 88,0% de todas as operações do FNO (Quadro 4).

No outro extremo, Acre, Amapá e Roraima enfrentam dificuldades para aplicação dos recursos do FNO, respectivamente com 5,9%, 2,1% e 1,2% de participação no valor total aplicado pelo fundo no período estudado. Em termos de quantitativos de operações, esses três Estados também denotam dificuldades somando apenas 12,0% das operações contratadas no período.

**Quadro 4:** Número de operações contratadas pelo FNO nos Estados da Região Norte: 2007-2016.

Ano	Acre		Amazonas		Amapá		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Total	32.660	7,99	71.025	17,37	7.983	1,95	190.768	46,65	48.438	11,85	8.531	2,09	49.492	12,10	408.897

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Adicionalmente, simulações realizadas pelo Banco da Amazônia com base na metodologia de Insumo-Produto, calculados com o auxílio do software Amaznsys, tem-se que os projetos financiados pelo FNO nos últimos cinco anos (2012-2016), incrementaram significativamente o PIB da Região Norte, criando novas oportunidades de trabalho, gerando salários e elevando a arrecadação de tributos, conforme pode ser visto no Quadro 5.

Depreende-se do Quadro 5 que nos últimos cinco anos (2012-2016), os recursos aplicados pelo FNO impactaram o PIB da região em R\$ 87,5. No mesmo período, com o crescimento da atividade econômica e a geração de novos postos de trabalho, em termos de salários, estima-se que foi adicionado à massa salarial da região o montante de R\$ 17,8 bilhões.

**Quadro 5:** Estimativa de Impactos Macroeconômicos dos recursos aplicados pelo FNO.

Variável	Estimativa de Impacto (R\$ Milhões)					
	2012	2013	2014	2015	2016	Acumulado desde 1989 até 2016
Produto Interno Bruto	15.700,00	18.474,70	22.784,30	18.755,80	11.861,60	119.776,40
Salários	3.200,00	3.997,30	4.599,90	3.814,90	2.281,20	24.293,30
Tributos	5.000,00	5.590,50	6.468,90	5.226,60	3.287,20	35.673,20

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Logicamente que com o aquecimento da atividade econômica e da demanda, também cresceu a arrecadação de tributos, proporcionando retornos significativos para as contas públicas. Estima-se que os tributos gerados pelos projetos financiados pelo FNO no período 2012-2016 foram equivalentes a R\$ 25,5 bilhões.

No mais, observa-se no Quadro 5 que no triênio 2012 a 2014, o impacto sobre o PIB, salários e tributos é crescente ano-a-ano, todavia, a partir de 2015, há registro de um menor crescimento em função da severa crise econômica vivenciada no país, onde os agentes econômicos estão mais cautelosos seja nas decisões de consumo, seja nas decisões de investimento, em função das incertezas.

Outra variável importante para o desenvolvimento da região diz respeito ao quantitativo de empregos gerados e neste quesito observa-se que em um horizonte de 10 anos, 2007-2016, os recursos do FNO aplicados na Região Norte resultaram na criação de 4,5 milhões de empregos, conforme Quadro 6.

**Quadro 6:** Estimativa de empregos criados com a aplicação dos recursos do FNO

<b>Ano</b>	<b>Ocupações</b>
<b>2007</b>	<b>153.011</b>
<b>2008</b>	<b>283.145</b>
<b>2009</b>	<b>303.984</b>
<b>2010</b>	<b>364.033</b>
<b>2011</b>	<b>243.058</b>
<b>2012</b>	<b>628.632</b>
<b>2013</b>	<b>708.187</b>
<b>2014</b>	<b>800.452</b>
<b>2015</b>	<b>644.000</b>
<b>2016</b>	<b>388.827</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.517.329</b>

**Fonte:** Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Vale destacar que tais empregos estão distribuídos entre o campo e o meio urbano, posto que dados do Banco da Amazônia acerca das contratações acumuladas do FNO desde o início de sua operação (1989) até 2016, dão conta de que 51,1% das aplicações do FNO estão concentradas no Setor Rural e 48,9% dos demais Setores. Assim, pode-se concluir que o FNO é um importante instrumento também para ajudar a fixação do homem no campo e a desenvolver o meio rural.

Quando se fala do alcance, o FNO mostra-se bastante “democrático”, podendo ser acessado pela indústria, comércio e serviço, nas áreas urbanas e rural, grandes, médios e pequenos empreendedores, alcançando inclusive os pequenos agricultores familiares.

### 5.3. O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA

Analisando especificamente o FDA, tem-se que dos R\$ 11,8 bilhões disponibilizados no orçamento entre 2007-2016 (Quadro 1), o valor empenhado foi apenas de R\$ 3,9 bilhões (Quadro 7), entretanto, mesmo com a reduzida executabilidade do orçamento disponibilizado à esse instrumento, pode-se afirmar que seus efeitos multiplicadores sobre o investimento são significativos, pois resultou em um total de investimentos na região de R\$ 20,9 bilhões, fruto de recursos próprios dos empreendimentos financiados e de outras fontes de financiamento - bancos privados, dentre outros - conforme demonstrado no Quadro 7.

**Quadro 7:** Investimentos realizados na Amazônia a partir do FDA, período 2007-2016

ANO	FDA (valor Empenhado)	Recursos Próprios dos Empreendimentos	Outras Fontes de Financiamento	Total de Investimentos
TOTAL	3.920.113.773,62	6.914.623.127,15	10.068.923.645,26	20.903.660.546,03

Fonte: Relatório de Avaliação do FDA/SUDAM.

Portanto, do Quadro 7 depreende-se que para cada R\$ 100,00 aplicados em um projeto financiado pelo FDA, R\$ 18,75 corresponde a recursos do FDA, sendo os outros R\$ 81,25 correspondentes a recursos privados, dentre recursos próprios e outras fontes de financiamento. Logo, a cada unidade monetária (u.m) desembolsada pelo fundo de desenvolvimento da Amazônia, outras 4,33 u.m são aportadas via recursos de terceiros, sejam eles próprios ou oriundos de outras fontes de financiamento.

Dados do Relatório de Avaliação do FDA, elaborado pela SUDAM dão conta de que 17 projetos/empreendimentos foram alcançados pelos recursos do fundo, sendo pertencentes a diferentes setores da atividade econômica: 03 Usinas Termoelétricas, 03 Pequenas Centrais Elétricas, 02 Usinas Hidrelétricas, 03 Linhões de Transmissão de Energia, 01 Estação Retificadora, 01 Curtume, 01 Frigorífico, 01 Metais, 01 Transportes e 01 Produção de óleos. Estima-se com base nos projetos apresentados que referidos empreendimentos foram responsáveis pela geração de 8.622 empregos na Amazônia Legal.

Logo, o FDA mesmo sendo direcionado a projetos infra estruturantes e

de grande porte, no caso concreto com primazia para os projetos do setor energético, se constitui em um importante instrumento não apenas de atração de investimentos produtivos para a região, mas também como elemento de atração de capital privado para a realização de grandes obras de infraestrutura tão importantes e necessárias ao desenvolvimento da região.

#### 5.4. Os Incentivos Fiscais (IF)

Em se tratando dos Incentivos Fiscais, instrumento direcionado ao setor industrial que opta por trabalhar na modalidade de Lucro Real, entre 2007-2016, foram concedidos 1.983 incentivos a empreendimentos localizados na Amazônia Legal. Dentre os Estados, o do Amazonas, em função do Polo Industrial de Manaus e sua Zona Franca, desponta como o principal demandante dos Incentivos com 1.020 concessões (51,4% do total), seguido por Mato Grosso (436 incentivos) e Pará, com 251 empreendimentos incentivados, conforme pode ser visualizado no Quadro 8, a seguir.

**Quadro 8:** Quantitativo de Incentivos Fiscais Concedidos e Empregos Gerados por UF da Amazônia Legal: 2007-2016.

Estados	Número de Incentivos Fiscais Concedidos	Quantitativo de Empregos
Acre	13	1.216
Amazonas	1.020	148.329
Amapá	26	1.751
Maranhão	21	1.400
Mato Grosso	436	25.506
Pará	251	42.189
Rondônia	149	5.239
Roraima	8	83
Tocantins	59	6.550
Total	1.983	232.263

**Fonte:** Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais Concedidos (2007-2014) e informações disponibilizadas pela SUDAM, elaborado pelo autor.

Obviamente, os Estados com menor nível de industrialização, como é o caso do Acre, Amapá e Roraima, tiveram poucos empreendimentos incentivados e, portanto, especificamente nesse instrumento, baixa capacidade de aderência à PNDR e seus objetivos.

Não por mera coincidência, os Estados com maior número de empreendimentos incentivados são aqueles que também respondem pelo maior quantitativo de empregos gerados. Segundo dados do Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais Concedidos pela SUDAM no período de 2007-2016, conforme demonstrado no Quadro 8, o Amazonas responde por 148.329 (60,2%) do total de dos empregos, seguindo pelo Pará e Mato Grosso, respectivamente com 17,6% e 14,0%.

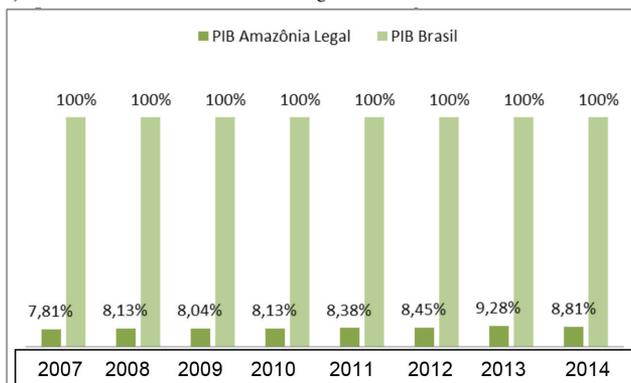
Portanto, os Incentivos Fiscais têm um importante papel na atração e manutenção de empreendimentos produtivos ligados ao setor industrial, gerando emprego, renda e permitindo a verticalização da produção e agregação de valor no território regional.

### **5.5. A PNDR e o desenvolvimento econômico na Amazônia Legal**

Os números apresentados demonstram a importância e magnitude da PNDR e de seus instrumentos na Amazônia Legal. No período compreendido entre 2007 a 2016 foram 408.897 contratações de operações do FNO, 1.983 Incentivos Fiscais concedidos e 17 projetos financiados pelo FDA, que potencializaram o PIB da região e que, ao todo, estima-se que geraram e/ou mantiveram na Amazônia Legal 4.758.214 empregos, com seus respectivos impactos sobre a massa salarial da região e sobre a arrecadação de tributos.

Entretanto, apesar do cenário desenhado até então, e do fato desses instrumentos de promoção do desenvolvimento regional serem relativamente antigos, o resultado alcançado ainda se mostra aquém do desejado, qual seja: reduzir as desigualdades regionais através do planejamento estatal e da ativação das potencialidades locais, melhorando a qualidade de vida do homem Amazônida.

Dados do IBGE dão conta que o PIB dos Estados que compõem a Amazônia Legal pouco se alterou ao longo do tempo, situando-se sempre em torno de 8% de toda a riqueza gerada no território nacional, conforme pode ser vislumbrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Participação relativa do PIB da Amazônia Legal no PIB brasileiro.

**Nota 1:** PIB da Amazônia Legal obtido via somatório do PIB dos sete Estados da Região Norte com o PIB dos Estados do Maranhão e Mato Grosso, integrantes da Amazônia Legal.

Fonte: IBGE, elaborado pelo autor.

Não obstante, o Quadro 9 traz informações do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, variável geralmente utilizada para medir qualidade de vida, revelando que o Brasil em 2010, com IDHM de 0,727 é considerado como de alto desenvolvimento, fato que na Amazônia Legal, se repete apenas nos Estados Mato Grosso (0,725), Amapá (0,708) e Roraima (0,707). Os demais Estados são considerados como de médio desenvolvimento, com IDHM entre 0,600 e 0,699.

**Quadro 9:** IDHM dos Estados da Amazônia Legal.

UF	IDHM	IDHM	IDHM	IDHM	Ranking
	Educação	Longevidade	Renda	2010	
	2010	2010	2010	2010	
<b>Acre</b>	0,559	0,777	0,671	0,663	21
<b>Amapá</b>	0,629	0,813	0,694	0,708	12
<b>Amazonas</b>	0,561	0,805	0,677	0,674	18
<b>Maranhão</b>	0,562	0,757	0,612	0,639	26
<b>Mato Grosso</b>	0,635	0,821	0,732	0,725	11
<b>Pará</b>	0,528	0,789	0,646	0,646	24
<b>Rondônia</b>	0,577	0,800	0,712	0,690	15
<b>Roraima</b>	0,628	0,809	0,695	0,707	13
<b>Tocantins</b>	0,624	0,793	0,690	0,699	14
<b>Brasil</b>	0,637	0,816	0,739	0,727	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pelo autor.

Nota-se também que nenhum dos nove Estados da Amazônia Legal possui IDHM maior que o IDHM apresentado pelo Brasil, o que demonstra que a população Amazônica ainda vive em condições de vida inferiores à condição de vida do brasileiro como um todo. Mesma constatação é feita quando se observa o desempenho nas subclassificações: Educação e Renda. No quesito Longevidade, Mato Grosso se destaca com melhor desempenho que o brasileiro.

Chama atenção, intriga e levanta questão para o desenvolvimento de outros estudos, o fato de que Amapá e Roraima, Estados com menor alcance dos instrumentos da PNDR, desfrutarem de uma melhor qualidade de vida (melhor IDHM) que Pará e Amazonas, Estados mais bem aquinhoados pela referida política pública de desenvolvimento.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O volume de recursos orçados para os instrumentos da PNDR é relativamente significativo, e os impactos da PNDR sobre a economia Amazônica são incontestáveis, notadamente, na atração de investimentos, geração de emprego, renda e tributos.

O FNO, embora restrito exclusivamente aos Estados da Região Norte, mostra-se como o instrumento de maior orçamento, melhor execução orçamentária, de maior alcance e o mais “democrático”, posto que pode ser acessado pela indústria, comércio e serviço, nas áreas urbanas e rural, grandes, médios e pequenos empreendedores, alcançando inclusive os pequenos agricultores familiares.

O FDA, embora apresente problemas de execução orçamentária, mostra-se como um importante instrumento de desenvolvimento dado sua capacidade de atrair empreendimentos infra estruturantes para a região, bem como pela capacidade de gerar efeitos multiplicadores sobre os investimentos.

Os Incentivos Fiscais têm significativa participação na atração de indústrias para a Amazônia, favorecendo seu processo de industrialização, agregação de valor ao produto, verticalização da produção e a geração de emprego e renda.

Considerando a política como um todo, muito já foi feito, mas ainda assim, nota-se que os resultados alcançados estão aquém do esperado, sugerindo que não houve efetividade plena da PNDR, o que talvez possa ter ocorrido pela necessidade de uma maior interação entre os diferentes atores das diversas estruturas de poder que integram a região.

## 7. 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.

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A; SIQUEIRA, H. (org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 39-52, 2013.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasil: IDHM e seus subíndices 1991-2000-2010. <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em 02.jun.2017.

BANCO DA AMAZÔNIA – BASA. *Relatórios de Gestão*. Belém: BASA, 2016.

\_\_\_\_\_. FNO: Relatório das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos no exercício de 2016, Belém: BASA, 2017.

BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. (org.) *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Bomtempo, 2010.

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.

\_\_\_\_\_. *Planos de Aplicação dos Recursos dos Fundos Constitucionais*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/outras-informacoes>. Acesso em: 22. fev. 2016.

\_\_\_\_\_. *PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/publicacoes/pndr-avaliacao-da-politica-nacional-dedesenvolvimento-regional/>. Acesso em: 22. fev. 2016.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.

CRESWELL, John W. *Projetos de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed editora, 2010.

DINIZ, C. C. (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, DF: Ed. Da UnB, 2007. 400 p.

FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. \_\_\_\_\_. Desenvolvimento e subdesenvolvimento, 1961.

HIRSCHMAN, Albert O. Estratégias do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo Cultura, 1961.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em 25.mai.2017.

LIRA, S. B. Morte e Ressurreição da SUDAM: Uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. Belém: NAEA/UFGA, 2007.

MACEDO, F.C.; PIRES, M.J.S.; SAMPAIO, D.P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. In: Encontro Nacional de Economia Política, 20. 2015, Foz do Iguaçu. Anais Eletrônicos... Foz do Iguaçu, UNILA, 2015. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos>. Acesso em: 17. fev. 2016.

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.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

NURKSE, Ragnar. Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileiro, 1957.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. F. M. da; MOURÃO, K. A. da C.; RAMOS, R. de A. A política regional brasileira em (na) crise: análise dos instrumentos explícitos. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. Vol. 4, p. 27-48, 2016.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RESENDE, G. et al. Monitoramento e Avaliação dos Instrumentos da

Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de avaliação continuada. In: Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; ALMEIDA, M. F. Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO): Uma descrição para o período recente. In: Alexandre Carvalho et al. (Org.). Ensaio de Economia Regional e Urbana. Brasília: IPEA, 2007, v. 1, p. 337-374.

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

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. Relatório de Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO: 2006-2014. Belém: SUDAM, 2017.

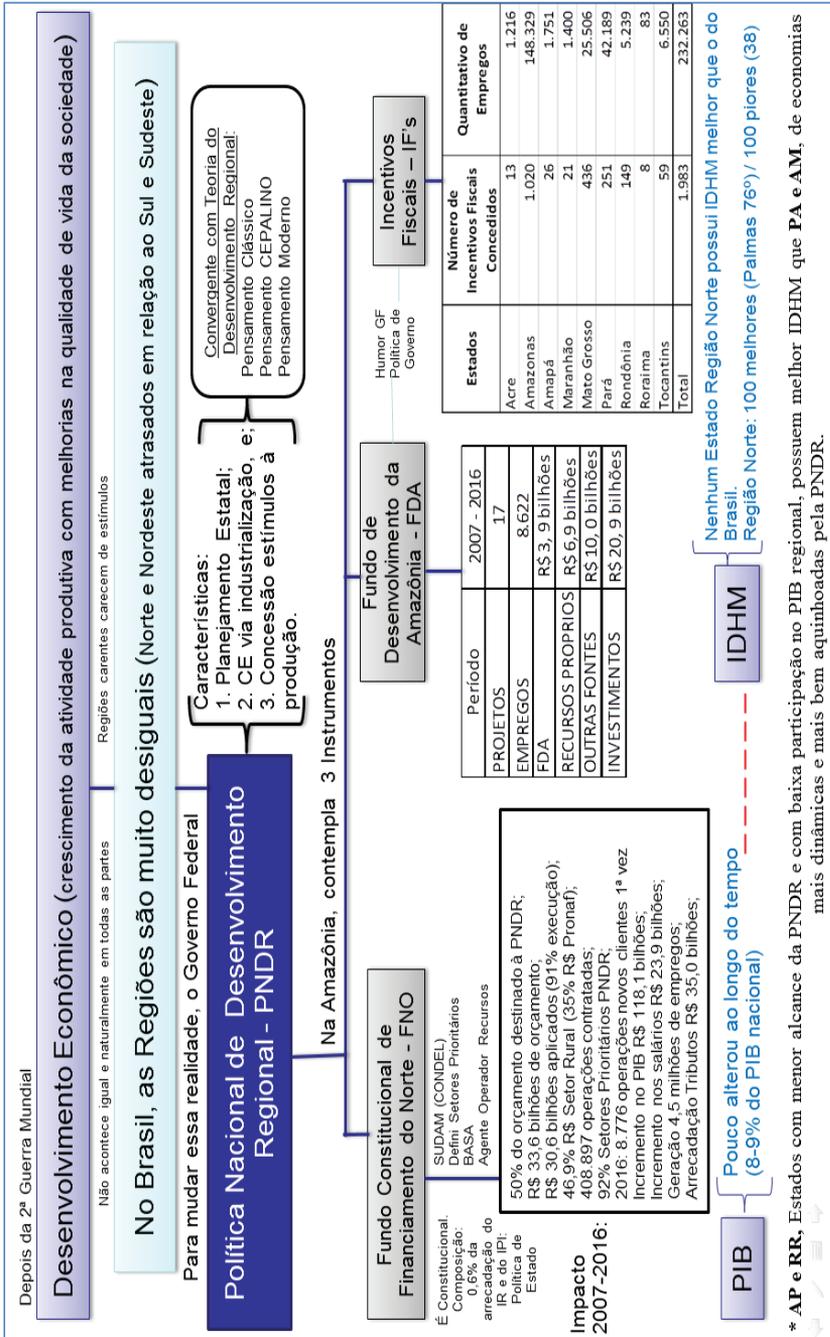
\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA: 2007-2014. Belém: SUDAM, 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais Concedidos: 2007-2014. Belém: SUDAM, 2016.

**CAPÍTULO 4: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como Instrumento de Gestão do Desenvolvimento Econômico da Amazônia Legal**

*Kleber Antonio da Costa Mourão / Mário Miguel Amin / Celso Ângelo de Castro Lima / Jorge Santos Anete Junior*

**Apêndice 01:** Representação esquemática da problemática do desenvolvimento regional e dos resultados obtidos pelos instrumentos explícitos da PNDR na Amazônia Legal no período 2007-2016.



Fonte: Elaborado pelos autores





## Capítulo 5

# O QUE DIZEM AS AVALIAÇÕES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL?<sup>1</sup>

*Rodrigo Portugal*

### 1. INTRODUÇÃO

O artigo busca verificar o que dizem as avaliações sobre o desenvolvimento regional no Brasil a partir dos anos 2000. O objetivo é identificar quais caminhos os atuais instrumentos da Política de Desenvolvimento Regional (PDR) brasileira - Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento Regional e Incentivos Fiscais - estão trilhando e os seus desdobramentos sobre a sociedade.

As políticas de desenvolvimento regional tiveram grande repercussão nas décadas de 1970 e 1980 baseadas em incentivos fiscais, financeiros e investimentos estatais (GUIMARÃES, 2010). Grandes valores foram gastos, porém, foram escassas as avaliações de impacto sobre aquelas políticas.

Na década de 1980 e 1990, segundo Lopreato (2008), o estado brasileiro passou por uma severa crise fiscal e financeira e retraiu suas ações em políticas de desenvolvimento regional. Menores recursos geraram maiores pressões sobre a

---

<sup>1</sup> Artigo publicado pela Revista Econômica do Nordeste, v. 48, n. 3, p. 157-170, jul./set., 2017

qualidade do gasto, o que influenciou na formulação de avaliações para auferir os impactos gerados pela política regional. Nesse período, foram realizados estudos sobre os impactos dos incentivos fiscais (REZENDE, OLIVEIRA; BIASOTO JR., 1995) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) (SUDAM, 1998) na Amazônia.

No fim dos anos 1990, houve um marco na Academia para o retorno das PDRs quando Araújo (1999) publicou um artigo em que discorreu sobre a necessidade de uma PDR no Brasil, isso desencadeou uma série de debates que culminaram na apresentação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003.

A PNDR, institucionalizada em 2007 pelo Decreto nº 6.047/2007, pressupunha seis mecanismos de financiamento: a) Orçamento Geral da União (OGU); b) Fundos Constitucionais de Financiamento; c) Fundos de Desenvolvimento Regional; d) Incentivos e Benefícios Fiscais; e) outros Fundos com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; e f) recursos dos agentes financeiros oficiais. Eles seriam os seus instrumentos de ação. Nesse trabalho, os itens (b), (c) e (d) foram denominados de instrumentos explícitos da PNDR.

Ela seria uma política de Estado que articularia os mecanismos de financiamento para a diminuição das desigualdades regionais, como preza a Constituição Federal brasileira de 1988 no seu art. 3º, III.

Com esse objetivo foram recriadas as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), do Nordeste (Sudene) e do Centro Oeste (Sudeco), que ficariam a cargo da aplicação dos Incentivos Fiscais<sup>2</sup> e Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) e Centro-Oeste (FDCO). O Banco da Amazônia S.A (Basa), do Nordeste (BNB) e Banco do Brasil foram integrados à política no que tange a administração dos fundos constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro Oeste (FCO). E toda a política ficaria sob a supervisão do Ministério da Integração Nacional (MI). A partir do marco da PNDR, em 2003, começaram a surgir diversas avaliações sobre os fundos constitucionais. As universidades, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e os Bancos de Desenvolvimento Regional (Basa e BNB) utilizaram os mais variados métodos para mensurar impactos sobre emprego, renda, produtividade, impostos, desmatamento, desigualdades regionais, entre outros.

---

<sup>2</sup> Só existem incentivos fiscais para a área de abrangência da Sudam e Sudene

As avaliações sobre os outros instrumentos explícitos ainda são incipientes tanto pela instabilidade das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene e Sudeco) quanto pela fragilidade da própria PNDR enquanto política de Estado (COELHO, 2015). Apenas nos últimos dois anos que a Sudam (2016a, 2016b) avaliou os fundos regionais e incentivos fiscais e o Ipea avaliou os recursos orçamentários do MI3.

Neste contexto, o artigo vem dar um panorama sobre essas avaliações e o que elas dizem sobre os impactos gerados. A primeira seção mostra as principais metodologias utilizadas, a segunda versa sobre os resultados obtidos e a terceira se faz à guisa de conclusões.

## 2 AS PRINCIPAIS METODOLOGIAS EMPREGADAS

A avaliação sistemática de políticas públicas ainda é um processo recente no Brasil e o Tribunal de Contas da União (TCU) deu uma contribuição significativa para a formação de uma cultura de avaliação em 2001 (TCU, 2001). Com base no modelo formulado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1997, ele estruturou um Marco Lógico para embasar suas ações, em que as atividades realizadas deveriam gerar um produto, que por sua vez, teria um objetivo e uma finalidade.

Em 2005, o Governo Federal brasileiro instituiu a GesPública (Decreto nº 5.378/2005), um conjunto de medidas que visou melhorar a gestão interna dos órgãos públicos, o que deu base para a publicação, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em 2009 do Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (BRASIL, 2009) que buscou abalizar as avaliações dos entes públicos no Brasil, pois o Marco Lógico ainda se encontrava restrito ao TCU.

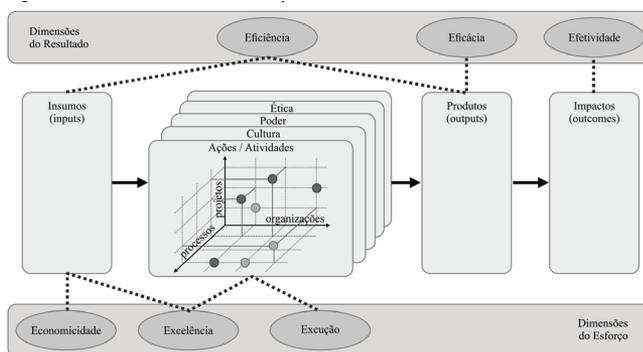
---

<sup>3</sup> As avaliações só foram realizadas após decisões do TCU em 2012, que culminaram nos acórdãos nº 3.564/2014 e nº 1.005/2014 e que determinarem uma avaliação sobre os instrumentos da PNDR

## 2.1 O método para analisar os resultados.

A metodologia empregada pelo MPOG foi a dos 6 Es de desempenho, que avançou - em relação ao Marco Lógico - ao melhor enquadrar as ações governamentais, pois formulou uma cadeia de valor separada em dimensões (esforço e resultado) e subdimensões - excelência, economicidade, execução, eficiência, eficácia e efetividade, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Cadeia de valor e os 6 Es de desempenho



Fonte: Brasil 2009

A lógica da cadeia de valor mostra as etapas da ação governamental, desde a obtenção de recursos até a geração de impactos - Insumo à Ação, à Produto, à Impacto. Cada uma das etapas da cadeia se relaciona a uma dimensão e a uma subdimensão (Es), como por exemplo, os impactos na dimensão de resultado e na subdimensão de efetividade. A dimensão do esforço se refere ao trabalho para implantação da política. Ele se divide em Execução - que diz respeito à realização dos processos, projetos e ações conforme os regulamentos; Economicidade - que busca a obtenção de recursos com o menor ônus possível; e Excelência - que mostra a conformidade com os padrões de excelência estabelecidos.

A dimensão do resultado se divide em Eficiência - que compara a relação entre os produtos gerados (outputs) com os insumos utilizados; Eficácia - que avalia os produtos (outputs) da política; e Efetividade - que analisa os impactos (outcomes) do programa sobre a população. A soma dos esforços

com os resultados gera o desempenho, tendo como objetivo melhor geri-lo e aperfeiçoar o processo de tomada de decisão.

A descrição dos 6Es de desempenho e do Marco Lógico foi necessária, pois no artigo eles dão suporte metodológico para análise das avaliações já realizadas sobre os instrumentos da PDR brasileira.

## **2.2 Os métodos utilizados para avaliar os instrumentos**

Várias avaliações já foram realizadas e o texto não pretende ser exaustivo nos métodos utilizados a partir de 2000, por isso as metodologias elencadas são aqueles mais recorrentes na literatura.

Nas instituições envolvidas com a PNDR, o BNB utilizou a partir de 2009, conceitos do Marco Lógico para formular uma Matriz de Estrutura Lógica e pautar suas avaliações (BNB, 2010d). Naquele ano, foi avaliado o FNE como um todo e suas ramificações, como o industrial e o comércio e serviços (BNB, 2009b) e alguns programas individuais como o de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (Agrin) e o de Apoio ao Turismo Regional (Proatur). Do mesmo modo, a Sudam, em 2016, utilizou a Matriz de Estrutura Lógica aliada aos 6Es de desempenho para avaliar o FDA e os Incentivos Fiscais.

As avaliações que utilizaram o Marco Lógico ou os 6 Es de desempenho em sua totalidade são mais abrangentes e servem para caracterizar os dados existentes. Entretanto, são mais comuns as avaliações que focam sobre determinado E, especialmente de Efetividade e Eficácia. Além disso, o foco das avaliações se deu sobre os fundos constitucionais, devido à instabilidade das Superintendências Regionais - extintas em 2001 e recriadas em 2007 - o que prejudicou o fornecimento de dados para os incentivos fiscais e fundos regionais.

O método mais recorrente para análise de eficácia dos fundos constitucionais é o Propensity Score Matching (PSM). Os bancos, as universidades e o Ipea já o utilizaram várias vezes para avaliar o impacto sobre a renda, emprego e massa salarial. Segundo Resende et al (2014), o método consiste em comparar indivíduos com características similares, divididos entre aqueles que recebem - grupo de tratamento - e os que não recebem desembolsos do fundo - grupo de controle - para saber o impacto sobre os recebedores.

As evoluções do PSM para avaliar os fundos foram o Propensity Score Generalizado (PSG) e a Primeira Diferença. O primeiro compara dois grupos homogêneos, mas verifica os efeitos de diferentes intensidades de tratamento, ou seja, o efeito dose, segundo Oliveira, Menezes e Resende (2015), tendo como exemplo o resultado sobre a geração de empregos de acordo com o montante emprestado pelos fundos constitucionais.

O segundo, calcula por meio da diferença matemática, a mudança nas médias das variáveis - emprego, renda, massa salarial - no período posterior à política e em vários níveis, o que foi utilizado por Resende (2012a; 2012b) para verificar os efeitos dos fundos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos municípios, micro e mesorregiões do Nordeste e no estado do Ceará.

Isso estimulou a utilização de outro método para saber os efeitos sobre uma região e o seu transbordamento (spillover) em regiões próximas, como as regressões de dados em painel com efeito fixo, para medir os efeitos diretos e indiretos da política. Segundo Le Sage e Pace (2009), o efeito direto surge quando a variável independente influencia a dependente na mesma unidade geográfica. O indireto é quando ela causa mudança em unidades vizinhas, como a que os desembolsos dos fundos constitucionais causam na cidade em que foram aplicados e nas cidades próximas. As metodologias anteriores foram mais recorrentes, embora outras já tenham sido utilizadas para mensurar os fundos. O Basa (2013) utilizou a regressão multivariada por método dos momentos generalizados (MMG), a Análise Fatorial e a Produtividade Total dos Fatores (PTF) para medir a eficácia do FNO. Os três métodos foram utilizados para avaliar os níveis de produtividade do trabalho (VPT) nas firmas beneficiadas e, ao fim, foram comparados.

O Basa verificou por MMG se a produtividade é influenciada por variáveis como capital humano, infraestrutura e crédito criando um índice de 0 a 1. Os setores econômicos que alcançaram notas entre 0 e 0,25 indicaram ineficácia da política na VPT, enquanto os que ficaram no quartil superior (0,75 a 1) mostraram ser eficazes. Os que ficaram no intervalo médio apresentaram eficácia moderada.

A análise fatorial partiu de um princípio similar e criou o Índice de Eficácia Geral (IEG) em que 0 é o grupo de atividades mais ineficazes e 1 as mais eficazes. Além disso, se analisou não apenas a influencia na VPT, mas também na dimensão de emprego e renda, na oportunidade de negócios e na competitividade sistêmica, que são objetivos da PNDR. A PTF avaliou o

desempenho econômico e se os fatores - capital físico, humano, social, natural - existentes estão atuando no limiar de sua produtividade e contribuindo para o crescimento econômico.

Ainda no que tange a produtividade foi feita uma análise de convergência que verificou se houve um estreitamento entre os níveis mais baixos e mais altos de renda ao longo do tempo. Para os Fundos Constitucionais, foi analisado se ocorreu uma convergência entre os fatores de produção terra e trabalho no setor agropecuário, comparando dois períodos antes e dois depois da política.

Na efetividade, outro método, um pouco mais antigo, já utilizado nos anos 1980 pelas Superintendências Regionais foi a Matriz Insumo Produto (MIP). Nele, os setores estão relacionados entre si, comprando e vendendo uns para os outros. De acordo com Guilhoto (2011), a MIP calcula o fluxo de consumos intermediários e finais de vários setores da economia, formula um valor adicionado total e identifica os setores chave em determinada região. O objetivo é saber quais setores têm maiores impactos na produção, geração de emprego, renda e tributos.

Assim como no PSM, uma evolução da MIP já foi utilizada para analisar os fundos constitucionais: são os Modelos Interregionais de Equilíbrio Geral Computável (IEGC). O objetivo desse modelo também é medir os impactos dos setores sobre as economias regionais, no entanto, segundo Fochezzato (2005), ele avança no sentido de possibilitar variações nos preços relativos e na substituição dos fatores de produção e produtos. Na MIP, os preços e os fatores de produção são rígidos. Por exemplo, ele pode levar em consideração mudanças na quantidade de mão de obra empregada ao longo do tempo, o que torna a análise mais real.

Os métodos que utilizam regressões estatísticas são mais recorrentes para medir os impactos dos fundos, pois eles isolam o efeito específico da variável independente sobre uma variável que a política queira afetar, como por exemplo, o impacto do FNE sobre o PIB, sem ser afetado por outros programas ou variáveis.

No entanto, não se deve deixar de lado o valor das avaliações que utilizam estatísticas descritivas, como média, desvio padrão e escores padronizados – que não fazem esse isolamento. Como disse Reis e Reis (2002), as estatísticas descritivas são uma forma simples de organizar, resumir e descrever aspectos importantes dos dados e compará-los com os resultados das regressões.

Nas avaliações dos instrumentos da Política Regional, a análise descritiva

geralmente foi utilizada para verificar o nível de concentração intra e inter-regional dos fundos, como em Jayme Jr. e Crocco (2005), Cintra (2007) e Macedo e Matos (2008).

Do mesmo modo, sem o aporte quantitativo e de regressão estatística, o Ipea utilizou uma metodologia diferente, mais qualitativa, e com base em entrevistas semiestruturadas buscou captar as percepções dos ofertantes, demandantes e atores locais sobre a PNDR e os fundos constitucionais. A pesquisa foi um projeto piloto para aplicação do método do grupo focal<sup>4</sup> que será utilizado na Avaliação Continuada dos Instrumentos da PNDR<sup>5</sup>. Com isso, visou esclarecer pontos obscuros que, porventura, sejam encontrados nas pesquisas quantitativas.

As pesquisas de campo também foram utilizadas para dar suporte às outras metodologias, como a aplicação de 140 questionários pelo BNB para auxiliar a MIP e a Matriz de Estrutura Lógica e as entrevistas do Basa (2013f) que atuaram em consonância com o MMG, Análise Fatorial e PTF em uma abordagem quali-quantitativa sobre o FNO.

### 3 A LÓGICA E O QUE DIZEM AS AVALIAÇÕES?

A análise sucinta de cada método mostrou a diversidade das avaliações já realizadas que focaram, sobretudo, a efetividade e eficácia, o grau de emprego, a renda, a massa salarial, a produtividade e a concentração intrarregional.

Mas qual a lógica por trás delas? E o que dizem? A lógica definida por Sudam (2016b) seria que os instrumentos realizariam concessão de empréstimos subsidiados e dariam incentivos fiscais ao setor privado (eficiência) para implantação de projetos (eficácia) que elevassem os investimentos privados, que, por sua vez, fortaleceria a atividade produtiva com geração de emprego e renda e, conseqüente, desenvolvimento econômico e social das regiões (diminuição das desigualdades e efetividade).

Por outro lado, o BNB (2010d) classifica que o objetivo do FNE seria

---

<sup>4</sup>De acordo com Dias (2000), o método consiste na identificação das características subjetivas do tema por meio de entrevistas, discussões e relatos de beneficiários das políticas públicas.

<sup>5</sup>É uma proposta de avaliação periódica com base nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade desenvolvida por uma parceria entre o Ipea e o MI (RESENDE et. al, 2014).

contribuir para o desenvolvimento econômico e social, por meio de programas de crédito que teriam como produto os empreendimentos, como resultado a elevação de emprego, produção, faturamento, modernização e preservação ambiental e como impactos o aumento do PIB regional, produção e emprego regional e, finalmente, a redução das desigualdades regionais.

A lógica para as duas instituições é econômica e nesse sentido, as avaliações versam sobre resultados econômicos. Mesmo que o BNB tenha posto a preservação ambiental como resultado, são poucas as que abordam outras dimensões, como Basa (2013a, 2013f), BNB (2009a, 2010b) e Oliveira e Domingues (2005), o que se constitui uma seara que precisa avançar nos métodos avaliativos da PDR brasileira.

De certa forma, a lógica é um pouco controversa nas avaliações. Resende (2012b) já havia alertado sobre a imprecisão do conceito de reduzir as desigualdades regionais que está na Constituição e analisou o incremento do PIB per capita como um resultado (eficácia), ao passo que o Basa, seguindo o art. 2º, parágrafo único do Decreto nº 6.047/2007 (PNDR), mensurou a produtividade também como eficácia. O BNB entende o produto e o resultado como eficácia (emprego, produção, faturamento), enquanto a Sudam (2016a) verificou o emprego e investimento como efetividade, seguindo a sua lógica de atuação, que separa o impacto intermediário do instrumento e o final da política.

Portanto, a fragilidade nos objetivos da PNDR e a ainda incipiente cultura de avaliação e monitoramento nos órgãos públicos fizeram com que os trabalhos seguissem cada um a sua própria lógica para os instrumentos da PNDR.

### **3.1 Os instrumentos aumentam o emprego, salário médio e massa salarial?**

O método mais utilizado para avaliar a eficácia dos fundos constitucionais no incremento do emprego, salário e massa salarial foi o PSM. Normalmente, as avaliações detectaram que as empresas com recursos dos fundos geraram mais empregos, o que afetou a massa salarial, mas sem grandes repercussões sobre o salário médio. Para o Nordeste (FNE) foi constatada variação positiva sobre o emprego e massa salarial, mas não sobre o salário médio entre 1995 e 1998 (SOARES; SOUSA; PEREIRA

NETO, 2009), 2000-2005 (BNB, 2009c) e 2000-2008 (BNB, 2014).

Para o Norte (FNO) o mesmo ocorreu entre 2000 e 2003, porém, para o Centro Oeste (FCO) não foi notado impacto nessas duas variáveis no mesmo período, conforme Silva, Resende e Silveira Neto (2009).

Com relação ao tempo de impacto, Silva, Resende e Silveira Neto (2007) mostraram que os recursos do FNE deixaram de influenciar a geração de empregos quando a amostra de dados foi expandida para o período de 1995 a 2000 e Basa (2013e) também verificou os efeitos em um período mais curto, ao concluir que de 2000 a 2010 o impacto do FNO foi significativo sobre a massa salarial e, menor sobre o nível de emprego a longo prazo. O trabalho mostrou que o emprego e o salário médio têm maiores impactos nos primeiros anos após a contratação, mas que vão perdendo o fôlego ao longo do tempo.

Por outro lado, o BNB (2009c) verificou que no primeiro ano após o financiamento foram adicionados na média 2 empregos, no terceiro ano, 5 e no quinto, 11. Além de que 75% dos empregos gerados foram influenciados pelo FNE.

Outro ponto salientado por Silva, Resende e Silveira Neto (2006) foi o maior impacto sobre micro e pequenas empresas. Eles encontraram melhores resultados na variação de empregos nesses grupos no Norte e no Nordeste, assim como Oliveira, Menezes e Resende (2015) que foram mais além, ao verificar por meio do efeito dose-resposta, que entre 2004 e 2011 em Goiás os financiamentos até R\$ 200 mil<sup>6</sup> tinham maior impacto proporcional sobre o emprego e o salário do que os empréstimos acima desse valor.

No caso da eficiência, o BNB (2014) constatou que os benefícios do FNE superaram os seus custos, ou seja, a quantidade de empregos efetivamente gerados foi superior à expectativa da geração de empregos.

Nos outros instrumentos, a análise foi realizada pela Sudam (2016a, 2016b) para a Amazônia Legal e abordou somente o emprego, mas como variável de efetividade. O estudo mostrou que as empresas beneficiárias dos incentivos fiscais mantêm um bom percentual de emprego, principalmente em Manaus, e que pela natureza dos fundos de desenvolvimento regional – apoio a investimentos em infraestrutura – estes não geram/mantêm tantos empregos.

---

<sup>6</sup> De Segundo a Lei Complementar nº 123/2007, a microempresa é aquela que tem faturamento anual até R\$ 360 mil.

### 3.2 Além do emprego e salários, eleva o PIB per capita?

A lógica de Sudam (2016a) e BNB (2010d) – e a teoria econômica – diz que a elevação do emprego, aumenta a renda, que aumenta o consumo, investimentos e eleva o PIB. Assim, os instrumentos deveriam impactar o PIB regional e causar “desenvolvimento”. Lançada a questão, algumas avaliações que utilizaram a Primeira Diferença mostraram que os fundos impactaram o emprego no nível da firma, mas não afetaram o PIB per capita nos municípios, micro e mesorregiões em algumas regiões (RESENDE, 2012a)<sup>7</sup>.

Outros estudos mais recentes, como Resende (2014a; 2014b) e Resende, Cravo e Pires (2014), ao utilizar modelos de dados em painel com efeitos fixos para o período de 2004 a 2010 mostraram impactos no Nordeste e nas outras duas regiões. No Nordeste, houve impactos positivos no PIB per capita dos municípios e microrregiões. No Centro-oeste os impactos foram nos municípios e no Norte o FNO-Setorial impactou positivamente o PIB per capita municipal.

Galeano e Feijó (2012) encontraram resultados diferentes ao somar os fundos aos créditos do BNDES para 2000 a 2008. Eles verificaram impactos positivos sobre o PIB per capita e a produtividade do trabalho na região norte.

Em um período maior (1999-2011), e direcionado para as tipologias da PNDR<sup>8</sup> e seus efeitos espaciais, Resende, Silva e Silva Junior (2015) detectaram impacto positivo no PIB per capita municipal nas três regiões. No Nordeste houve impactos microrregionais e sobre o PIB per capita dos municípios vizinhos aos tomadores, no Norte os efeitos foram percebidos quando os recursos foram aplicados nas tipologias dinâmicas e estagnadas e, no Centro-oeste, apenas na alta renda.

Os modelos quantitativos de eficácia captaram relação dos fundos com as variações positivas do PIB per capita e é nesse sentido, que a avaliação qualitativa do Ipea (2015) foi complementar – dando um caráter de efetividade a elas – pois percebeu as mudanças que o acesso ao crédito realiza na vida das pessoas.

<sup>7</sup> Todavia Resende (2012b) encontrou impactos do FNE-industrial a nível municipal no Ceará nos anos de 2000 a 2003 e de 2000 a 2006

<sup>8</sup> Classificação de microrregiões em Alta renda, Estagnada, Dinâmica e Baixa Renda de acordo com seu dinamismo.

São pequenos empreendimentos como lojas, revendedores de cosméticos e lanchonetes cujo mercado local é o principal foco da atuação. Eles não têm um grande efeito macrorregional, mas possuem um grande impacto social e local.

Exemplos não faltam no Norte e Nordeste, como o do pequeno agricultor que ao ver sua colheita destruída pela seca conseguiu empréstimos para vender cosméticos e manter a sua renda, ou o do revendedor de medicamentos, imigrante nordestino na Amazônia, que tomou empréstimo para abrir sua farmácia na pequena cidade de Tefé.

Isso mostra a necessidade de avaliações em dimensões além da econômica, mais quali-quantitativas. São raras as avaliações quantitativas que tentam captar dimensões ambientais e sociais, como Oliveira e Domingues (2005) que, apesar de não terem encontrado relações positivas entre o FNO e FCO no crescimento do PIB municipal, utilizando dados em painel para 1991 e 2000, consideraram a infraestrutura, saúde, educação e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no modelo.

Pesquisas de campo organizadas pelos bancos focaram nos impactos econômicos, mas conseguiram captar efeitos sociais e ambientais. O Basa (2013f) concluiu, a partir de entrevistas entre 2006 e 2011, que a política de crédito teve eficácia e contribuiu para a economia local ao elevar o faturamento bruto, a margem de lucro e a organização social, em diferentes graus. Além de influenciar nos investimentos para reduzir o impacto ambiental e elevar a segurança no trabalho.

O BNB (2010a) apontou, entre resultados como elevação de emprego, produtividade e modernização, um aumento percentual de empresas que realizam tratamento de resíduos sólidos, coleta seletiva de lixo e que possuem licenciamento ambiental. Ele também concluiu que os beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) B tem uma deficiente condição de moradia, segurança alimentar, de acesso à saúde e água e ainda são incipientes a percepção de impacto do FNE sobre essas variáveis.

A sociedade e o meio ambiente ainda são dimensões pouco compreendidas pelas avaliações econômicas e quantitativas atuais, com forte apelo sobre o emprego, salários e o PIB, apesar de estarem incluídas na redução das desigualdades regionais, mesmo que esse termo ainda seja nebuloso na literatura sobre as avaliações da PNDR.

### 3.3 E os impostos, produção e valor adicionado ao PIB?

A concentração na economia é encontrada em diferentes estudos que avaliam impactos dos instrumentos, como sobre os impostos ou valor adicionado ao PIB total. A metodologia mais utilizada para responder essas perguntas é a MIP. Em estudos do BNB ela foi utilizada com a Matriz de Estrutura Lógica para calcular a efetividade dos fundos, como em 2010 quando o banco avaliou o Proatur e constatou impacto do FNE na geração de empregos - mais uma vez, na receita gerada e no fluxo de renda - valor agregado - em alguns estados nordestinos, como Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte, especialmente, na atividade de alojamento (BNB, 2010b).

O BNB continuou a usar o mesmo método em relatórios de 2010, 2011 e 2012 para identificar setores chaves no Nordeste e identificou o setor rural - adicionou ao PIB R\$ 5,4 bilhões dos R\$ 14 bilhões totais do FNE em 2011 - como o que apresenta o maior efeito multiplicador sobre o emprego, impostos e a renda (BNB, 2010c, 2011, 2012).

O Banco da Amazônia usou a MIP em paralelo ao IEGC<sup>9</sup> para identificar setores chave e os impactos sobre o emprego, a renda, a produção e os impostos. Os resultados encontrados pelo Basa (2013d) indicaram que houve impacto no valor da produção em setores como comércio e agroindústria, mas em outros não, como soja e fruticultura. Houve também incremento na massa salarial, na renda do capital, nos impostos e no PIB dos estados. No Pará, por exemplo, R\$ 1 aplicado pelo FNO significou R\$ 3,77 de incremento do PIB e 3%, em média, na arrecadação do governo. Por outro lado, esses aumentos não impactaram o resto do Brasil, comprovando mais uma vez os efeitos locais dos fundos.

Os fundos têm impactos sobre variáveis econômicas e há uma controvérsia entre os seus impactos sobre o PIB. Em dados agregados, por meio da MIP ou IEGC, constatou-se um grande valor adicionado pelas empresas beneficiárias ao PIB, porém quando se dividiu o PIB por trabalhador e em escala municipais, micro e mesorregionais, notou-se um impacto muito mais local dos fundos.

---

<sup>9</sup> Os autores do estudo compararam os resultados da MIP e IEGC e verificaram que os impactos encontrados similares, porém a magnitude do primeiro foi maior por causa da diferença metodológica.

### 3.4 Aumentam a produtividade e o investimento?

Outra importante linha de avaliação dos instrumentos da política regional foram as análises realizadas na região norte sobre a produtividade. Segundo Magalhães (2009, p. 55) nos estudos sobre crescimento econômico se distingue Investimento e Produtividade Total dos Fatores (PTF) no aumento do PIB. Ele só se eleva com aumento de produtividade ou de capital (investimentos).

A PTF na Amazônia cresceu no período de 1995 a 2009 segundo Basa (2013a)<sup>10</sup>, e é altamente sensível à variações do capital humano, mas também ao capital físico - infraestrutura, capital natural - taxa de desmatamento - e não é tão afetado pelo capital social - cooperativas.

Na região norte, foi constatado que os setores mineral e energético, de alta tecnologia, mas pouco demandantes de mão de obra colaboraram para o aumento da produtividade, porém, foi de alarmar que o crescimento do PIB esteja positivamente correlacionado com o desmatamento, o que vai de encontro aos preceitos do desenvolvimento sustentável.

Com um enfoque específico sobre a produtividade na agropecuária, uma das linhas mais fortes do FNO, o Basa (2013b) por meio de análise fatorial encontrou quedas de produtividade pela baixa na relação capital/trabalho e pela redução na intensidade do uso do solo no período de 1985 e 2006 e, principalmente, de 1995 a 2006. O resultado foi interpretado como uma baixa efetividade do crédito na produtividade, mesmo com avanços no acesso à assistência técnica e nas práticas de manejo e conservação do solo. O estudo também concluiu que não houve uma modernização das atividades agropecuárias entre 1974 e 2010.

No relatório seguinte, o Basa (2013c) avaliou se houve convergência na produtividade da terra e da mão de obra entre os municípios da região Norte para os períodos de 1975 a 1985 e de 1996 a 2006 (antes e depois do FNO). O relatório revelou um processo de divergência no qual a maior parte dos municípios<sup>11</sup> convergiu para o bloco de baixa produtividade da terra e da mão de obra, mesmo que não tenha sido estatisticamente relacionado ao FNO. No que diz respeito aos investimentos como fator de crescimento do PIB, a Sudam (2016a, 2016b) calculou que as empresas beneficiárias do FDA investiram de

---

<sup>10</sup> A partir de modelos de dados em painel como de Efeitos Fixos, de Efeitos Aleatórios, Mínimos Quadrados Generalizados Factiveis (MQGF), Efeitos Fixos com variáveis instrumentais - Mínimos Quadrados de Dois Estágios (MQ2E), Método dos Momentos Generalizados (MMG) e Painel Dinâmico.

<sup>11</sup> Eles foram organizados por Áreas Mínimas Comparáveis (AMC) para melhor agregação dos dados

2006 a 2014 R\$ 20 bilhões, enquanto as dos incentivos fiscais investiram de 2007 a 2014 R\$ 62,2 bilhões. Ambos os valores foram maiores que os recursos disponibilizados (R\$ 3,9 bilhões do FDA e R\$ 17,8 bilhões dos incentivos). A perspectiva das avaliações sobre o investimento e a produtividade explícita que as empresas investem na região, mas que esse não é o único fator de crescimento do PIB. A qualidade do investimento os níveis de produtividade também são importantes. Portanto, as estratégias de desenvolvimento, que tem o PIB como variável chave, devem atentar para melhorias de produtividade, principalmente em áreas já degradadas e utilizando mão de obra local, de forma a não impactar a floresta e diminuir os níveis de desmatamento, no caso da Amazônia, que hoje estão relacionados positivamente com o crescimento do PIB.

### **3.5 E a concentração intra e inter-regional?**

A efetividade dos fundos constitucionais na diminuição das desigualdades regionais se divide em duas na literatura de avaliação: concentração inter e intra regional. A maior parte delas encontrou uma concentração intrarregional de recursos nas economias mais fortes como no Pará na região norte e Bahia, Pernambuco e Ceará na região nordeste, assim como no setor agropecuário.

Alguns trabalhos como Ipea (2015), Macedo, Pires e Sampaio (2015) e Oliveira e Domingues (2005) concluíram que esses movimentos deram aos fundos a determinação pela demanda do mercado, em vez de agir como um instrumento de política pública que fomenta novas e estratégicas atividades econômicas.

Barbosa (2005) percebeu a concentração dos fundos ao analisar descritivamente os dados entre 1994 a 2002 e enfatizou a necessidade de pulverização do crédito no Nordeste, que concentra grande contingente de agricultores familiares com dificuldade de acesso creditício.

Várias outras análises utilizando estatísticas descritivas abordaram a dificuldade dos fundos em reduzir as desigualdades intrarregionais, como Jayme Jr. e Crocco (2005) que apontaram que o crédito entre 1989 e 2004 se concentrava em locais mais desenvolvidos e Cintra (2007) que apurou que os recursos entre 1994 a 2006 se direcionavam para os municípios mais desenvolvidos.

Trabalhos que utilizaram regressão estatística acharam resultados similares como Almeida, Resende e Silva (2006), que, ao utilizarem os Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para 1994 a 2004, concluíram que os empréstimos dos três fundos não se direcionavam de forma prioritária para os estados ou para os municípios mais pobres.

De modo mais específico, Macedo e Mattos (2008) apontaram uma tendência à concentração no período de 1989 a 2005 em áreas mais dinâmicas e adjacências, como o caso do turismo nas capitais nordestinas, da agricultura irrigada em Petrolina, da agricultura e agroindústria da soja no Centro-Oeste, Barreiras e sudoeste maranhense e piauiense. Aliás, foi percebida concentração em atividades já consolidadas e com boas perspectivas econômicas, o que Resende (2012a) também encontrou no Nordeste, onde as empresas do setor industrial com empregados mais experientes tinham maior probabilidade em obter financiamento.

O Basa (2013d) constatou também para a região norte por meio da MIP e IEGC que o fato da oferta de crédito estar concentrada nos estados com economias mais expressivas e em poucos setores, faz com que o fundo tenha dificuldade de reduzir os desequilíbrios regionais e afirmou que o impacto do FNO é mais sentido quanto mais pulverizado o crédito.

As avaliações sobre concentração regional pouco chegaram ao período que compreende a PNDR (de 2007 para cá), e acabaram por deixar de destacar elementos importantes como a maior capilaridade dos fundos em cidades com menos de 50 mil habitantes, como apontado por Matos e Silva (2016) para Sergipe entre 2000 e 2010.

#### **4 À GUIZA DE CONCLUSÕES**

A política regional brasileira a partir de 2000 teve como um marco importante a criação da PNDR em 2003, o que impulsionou diversas avaliações sobre os recursos disponibilizados. O texto buscou dar um panorama sobre elas e compilar os seus principais resultados para mostrar os caminhos seguidos pelos instrumentos explícitos da PNDR.

O FNE e o FNO são os mais avaliados e o FCO é analisado quase sempre em conjunto com outros dois, com rara literatura individualizada. Os fundos

de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais quase não têm bibliografia a respeito, o que torna difícil a avaliação do financiamento do desenvolvimento regional que dê suporte para um planejamento mais fundamentado nas avaliações.

As avaliações que levam em consideração as dimensões ambientais e sociais são outra lacuna na literatura. São poucos os estudos que trazem essa discussão, até pela conceituação ampla do termo redução das desigualdades regionais, que levam sempre para o lado econômico de crescimento do PIB. Notadamente, as pesquisas de campo são as que mais captam essas dimensões e devem ser incorporadas aos modelos estatísticos, que focam sobremaneira, variáveis macroeconômicas como o PIB, Impostos e Valor Adicionado.

Faltam ainda estudos que comparem os efeitos dos fundos sobre a diminuição das desigualdades inter-regionais, dado os vários trabalhos sobre as disparidades intrarregionais, além da uniformização metodológica da lógica de atuação dos instrumentos quanto aos resultados desejados de eficácia e efetividade, que são os Es mais estudados nas avaliações.

As universidades focam normalmente em determinada subdimensão, enquanto o BNB e a Sudam já analisaram em seus trabalhos 4 Es (execução, eficiência, eficácia e efetividade). Nesse contexto, o Ipea deu uma contribuição significativa ao definir uma metodologia de avaliação continuada, com métodos quantitativos e qualitativos, que incorpora a dimensão de resultado (eficiência, eficácia e efetividade) no período de quatro anos. Será utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA) para a Eficiência, o PSM para Eficácia, IEGC e Dados em Painel de Efeito Fixo para Efetividade e o Grupo focal para complementar as análises.

Quanto aos resultados das avaliações, notou-se que os fundos constitucionais provocaram um aumento na renda, pois a massa salarial foi afetada pela geração de empregos. No entanto, esses empregos são criados no mesmo nível salarial de antes, ou seja, os fundos pulverizaram o emprego, mas não aumentaram os salários médios na maioria dos períodos.

Eles têm impactos sobre variáveis econômicas e inclusive há uma controvérsia entre os seus efeitos sobre o PIB. Em dados agregados, por meio da MIP ou IEGC, constatou-se um grande valor adicionado pelas empresas beneficiárias dos fundos constitucionais ao PIB dos estados, e em variáveis macroeconômicas, como a arrecadação de impostos e aumento da produção. Porém, quando se mediu o impacto sobre o PIB per capita em escala municipal, micro e mesorregional, utilizando a Primeira Diferença e Dados em painel com Efeitos Fixos, notou-se um impacto muito mais local dos fundos.

As avaliações qualitativas complementam os resultados econômicos das análises quantitativas. Elas constataram que o mercado local é o principal foco da atuação dos tomadores de crédito, além de terem exposto as repercussões ambientais e sociais dos fundos constitucionais, como a melhoria na qualidade de vida dos tomadores e maiores preocupações ambientais dos empreendimentos.

Outro indício importante das avaliações foi de que quanto mais pulverizado o crédito, maiores os impactos sobre variáveis como emprego, salário, produção e impostos. Pulverização não apenas no sentido espacial, de atendimento aos estados mais pobres, mas também a setores econômicos e sociais mais frágeis. Todavia, foi constatado que ainda existe uma concentração de recursos em estados e setores mais fortes, o que aumenta o argumento da destinação pela demanda de crédito e não para fortalecimento de setores estratégicos de uma política pública para “diminuição das desigualdades regionais”.

O aumento da produtividade dos setores com recursos dos fundos constitucionais ainda é um desafio a ser enfrentado, como na agropecuária da região norte, pois se a estratégia de desenvolvimento/ crescimento econômico se pautar na variação positiva do PIB deve melhorar esse indicador e não apenas dar ênfase ao investimento, que também ainda é uma variável pouco abordada pelas avaliações.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA JUNIOR M.; RESENDE G. M.; SILVA A. M. Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Texto para discussão, n. 1.206. Brasília: Ipea, ago. 2006.

ARAÚJO, T. B. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Revista Econômica do Nordeste, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

\_\_\_\_\_. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In.: BRANDÃO, C. A; SIQUEIRA, H. (Org). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 39-52.

BASA. BANCO DA AMAZÔNIA S.A. O fundo constitucional de financiamento do norte (FNO) e a dinâmica do desenvolvimento regional. In.: Série de Estudos e Impactos do FNO 1. Belém: Basa, 2013a. p. 1-123.

\_\_\_\_\_. Indicadores de modernização e impactos dos financiamentos no setor agropecuário na região norte do Brasil. In: Série de Estudos e Impactos do FNO 2. Belém: Basa, 2013b. p. 1-131.

\_\_\_\_\_. Convergência da produtividade da terra e do trabalho no setor agropecuário da Região Norte do Brasil. In: Série de Estudos e Impactos do FNO 3. Belém: Basa, 2013c. p. 1-83.

\_\_\_\_\_. O fundo constitucional de financiamento do norte (FNO) e a estrutura da economia regional: uma análise de equilíbrio geral. In: Série de Estudos e Impactos do FNO 4. Belém: Basa, 2013d. p. 1-141.

\_\_\_\_\_. Avaliação do FNO sobre empregos e salários 2000-2010. In: LOPES, M. L. B; MARTINS, R. B. S. (Org). Série de Estudos e Impactos do FNO 5. Belém: Basa, 2013e. p. 1-99.

\_\_\_\_\_. Efeitos do FNO no desenvolvimento socioeconômico da região norte: Uma análise de eficácia. In: Série de Estudos e Impactos do FNO 7. Belém: Basa, 2013f. p. 1-228.

BNB. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Avaliação do programa de apoio ao desenvolvimento da agroindústria do nordeste (Agrin). In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB n. 4. Fortaleza: BNB, 2009a. p. 1-116.

\_\_\_\_\_. Avaliação de Execução do FNE e de resultados e impactos do FNE industrial e do FNE comércio e serviços. In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB n. 5. Fortaleza: BNB, 2009b. p. 1-214.

\_\_\_\_\_. Avaliação de impactos do fundo constitucional de financiamento do nordeste (FNE): emprego, massa salarial e salário médio. In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB n. 6. Fortaleza: BNB, 2009c. p. 1-132.

\_\_\_\_\_. Avaliação do Pronaf B no Banco do Nordeste do Brasil S.A.. In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB n. 8. Fortaleza: BNB, 2010a. p. 1-98.

\_\_\_\_\_. Avaliação da execução, resultados e impactos do FNE Proatur. In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB n. 10. Fortaleza: BNB, 2010b. p. 1-140.

\_\_\_\_\_. Fundo constitucional de financiamento do nordeste (FNE): relatório de resultados e impactos 2009. Fortaleza: BNB, 2010c. p. 1-250.

\_\_\_\_\_. Metodologia para avaliação do fundo constitucional de financiamento do nordeste (FNE). Fortaleza: BNB, 2010d. p. 1-98.

\_\_\_\_\_. Fundo constitucional de financiamento do nordeste (FNE):

relatório de resultados e impactos 2010. Fortaleza: BNB, 2011. p. 1-239.

\_\_\_\_\_. Fundo constitucional de financiamento do nordeste (FNE): relatório de resultados e impactos 2011. Fortaleza: BNB, 2012. p. 1-223.

\_\_\_\_\_. Avaliação de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008. In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB n. 13. Fortaleza: BNB, 2014. p. 1-105.

BARBOSA, H. F. Análise do direcionamento dos recursos dos fundos constitucionais: um estudo do FCO, FNO e FNE. 2005. 142 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília: MPOG, 2009. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-0524.1806\\_203210/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-0524.1806_203210/guia_indicadores_jun2010.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2015.

CINTRA, M. A. Fundos constitucionais de financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste). Campinas: Unicamp, 2007. p. 1-95. (Relatório de Pesquisa).

COELHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). Revista Política e Planejamento Regional, v. 2, n. 2, p. 265-286, 2015. DIAS, C. A. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. Periódicos UFPB, v. 10, n. 2, p. 1-12, 2000.

FOCHEZATTO, A. Modelos de equilíbrio geral aplicados na análise de políticas fiscais: uma revisão da literatura. Análise, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 113-136, 2005.

GALEANO, E. A. V.; FEIJÓ, C. Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira nos anos 2000. Revista Econômica do Nordeste, v. 43, n. 2, p. 201-219, 2012.

GUILHOTO, J.J.M. Input-output analysis: theory and foundations. MPRA Paper n. 32566, 2011. Disponível em: <[https://mpra.ub.uni-muenchen.de/32566/2/MPRA\\_paper\\_32566.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/32566/2/MPRA_paper_32566.pdf)>. Acesso em: 04. nov. 2016.

GUIMARÃES, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: ARAUJO, T. B. (Coord). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. p. 47-80. IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA. Acesso aos fundos regionais e

incentivos fiscais: Avaliação qualitativa de ofertantes, demandantes e atores locais. Relatório de Pesquisa. Brasília. Ipea. 2015. p. 1-102.

JAYME JÚNIOR, F. J.; CROCCO, M. Política fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33. 2005. Natal. Anais..., Natal: ANPEC, 2005.

LESAGE, J. P.; PACE, R. K. Introduction to spatial econometrics. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2009.

LOPREATO. Finanças públicas: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Texto para discussão, n. 145. Campinas, SP: Unicamp, 2008, 25 p.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

MACEDO, F.C.; PIRES, M.J.S.; SAMPAIO, D.P. 25 anos de fundos constitucionais de financiamento: avanços e desafios à luz da PND. Eure. v. 43, n. 129, p. 157-177, 2017.

MAGALHÃES, J. P. A. O que fazer depois da crise: a contribuição do desenvolvimentismo keynesiano. São Paulo: Contexto, 2009. p. 31-108.

MATOS, E. N.; SILVA, E. C. S. O desenvolvimento regional brasileiro e o seu financiamento: O caso do FNE em Sergipe. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3. 2016. Blumenau. Anais Eletrônicos... Blumenau, FURB, 2016. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/soac/index.php/sedres/iisedres/schedConf/presentations>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

OLIVEIRA, G. R.; MENEZES, R. T.; RESENDE, G. M. Efeito dose resposta do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) do estado de Goiás. Texto para discussão, n. 2.133. Brasília: IPEA, set. 2015.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do Norte e do Centro-Oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33. 2005, Natal. Anais eletrônicos... Natal: Anpec, 2005.

REIS, E. A.; REIS, I. A. Análise descritiva de dados - Síntese numérica. Relatório Técnico RTP-02/2002. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

RESENDE, G. M. Measuring micro- and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE Industrial loans in Brazil, 2000-2006. Regional studies, 2012a.

\_\_\_\_\_. MICRO E MACROIMPACTOS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O caso dos empréstimos do FNE-Industrial no Estado do Ceará. Texto para discussão n. 1.777. Brasília: Ipea, 2012b.

\_\_\_\_\_. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE ENTRE 2004 E 2010. Texto para discussão n. 1.918. Brasília: Ipea, 2014a.

\_\_\_\_\_. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS REGIONAIS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE ENTRE 2004 E 2010. Texto para discussão n. 1.973. Brasília: Ipea, 2014b.

RESENDE, G. M., CRAVO, T.A., PIRES, M.J.S. Avaliação dos impactos econômicos do fundo constitucional de financiamento do centro-oeste e norte entre 2004 e 2010. Texto para discussão n. 1.969. Brasília: Ipea, 2014.

RESENDE, G. M., MAGALHÃES, J.C., MONTEIRO NETO, A., SOUSA, A. G. Monitoramento e avaliação dos instrumentos da política nacional de desenvolvimento regional: uma proposta de avaliação continuada. In: MONASTERIO, L.; NERI, M. C.; SOARES, S. D. S. (Ed.) Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, I. A. Avaliação dos efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do nordeste, do norte e do centro-oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011. Texto para discussão n. 2.145. Brasília: Ipea, out. 2015.

REZENDE, F., OLIVEIRA, F., BIASOTO JR., G. Incentivos fiscais e o desenvolvimento da Amazônia. Belém: Sudam, 1995.

SILVA A. M.; RESENDE G. M.; SILVEIRA NETO R. AVALIAÇÃO ECONÔMICA DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE E NORTE. Texto para discussão n. 1.207. Brasília: Ipea, 2006.

\_\_\_\_\_. Uma avaliação da eficácia do FNE no período 1995-2000. Análise Econômica (UFRGS), Porto Alegre, v. 25, n. 48, p. 233-261, 2007b.

\_\_\_\_\_. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 89-125, 2009.

SOARES, R.; SOUSA, J.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de impactos do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. Revista Econômica do Nordeste, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009.

SUDAM. SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Avaliação do desenvolvimento do fundo constitucional de financiamento do norte – FNO (1990/1995). Belém: Sudam, 1998.

\_\_\_\_\_. Fundo de desenvolvimento da Amazônia – FDA: Relatório de avaliação 2006 - 2014. Belém: Sudam, 2016a. 51 p.

\_\_\_\_\_. Incentivos fiscais concedidos: relatório de avaliação 2007-2014. Belém: Sudam, 2016b. 66 p.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Técnicas de Auditoria: Marco Lógico. Brasília: TCU, 2001. 26 p.

APÊNDICE A - metodologias para avaliação dos instrumentos da PNDR em ordem cronológica

<b>Autor</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Período</b>
Barbosa (2005)	Impacto do FCO e FNE na Agricultura Familiar		1994-2002
Jayme Jr. e Crocco (2005)	Nível de Concentração dos fundos	Análise Descritiva	1989-2004
Cintra (2007)	Concentração em municípios		1994-2006
Macedo e Matos (2008)	Nível de Concentração dos fundos		1989-2005
Almeida, Resende e Silva (2006)	Concentração dos fundos constitucionais	MQO	1994 a 2004
Oliveira e Domingues (2005)	Impacto do FCO e FNO na redução de desigualdades regionais	Dados em Painel	1991-2000
BNB (2009a)	AGRIN		1998-2006
BNB (2009b)	FNE Industrial/ Comércio e Serviços	Matriz Estrutura Lógica	1989-2007
BNB (2010c)	PROATUR		2000-2008
Silva, Resende e Silveira Neto (2007)	Impactos FNE na geração de empregos e salário médio		1995-1998
Silva, Resende e Silveira Neto (2009)	Eficácia empréstimos FNO, FNE e FCO na geração de emprego e salário médio		1995-2000
Soares, Sousa e Pereira Neto (2009)	Impactos FNE no emprego, massa salarial e salário médio	PSM	2000-2010
BASA (2013e)			1999-2005 e subperíodos
BNB (2009c)	Emprego, massa salarial e salário médio		2000-2005
BNB (2014)			2000-2008
Silva, Resende e Silveira Neto (2006)	Impactos FNE e FNO na geração de empregos e salário médio		1995-1998 (FNE)
Galeano e Feijó (2012)	Impacto do crédito sobre PIB per capita e produtividade do trabalho	Dados em Painel	2000-2008
Basa (2013d)	Impacto sobre emprego, renda, valor adicionado, impostos, lucros, produção e setores-chave.		Matriz 1999 atualizada 2008
BNB (2010c, 2011, 2012)		MIP	Matriz 2004 atualizada 2009-10-11
BNB (2010b)	PROATUR		Matriz de 2004 atualizada 2008
Resende (2012a)	Micro e macro impactos do FNE industrial no Nordeste	Primeira Diferença	2000-2003
Resende (2012b)	Micro e macro impactos do FNE industrial no Ceará		2000-2006
			2000-2003
			2000-2006

Continua...

...continuação

Autor	Objetivo	Metodologia	Período
BASA (2013f)	Variação da produtividade do trabalho (VPT) e eficácia	MMG	2006-2011
BNB (2010a)	PRONAF B	Estudo de campo	2000-2008
BASA (2013b)	Impactos do FNO sobre o crescimento e modernização da agropecuária		1990-2010 (Agricultura)
BASA (2013f)	Análise de Eficácia	Análise Fatorial	1974-2010 (Pecuária)
BASA (2013c)	Convergência dos fatores de produção (Terra/Trabalho)	Análise de Convergência	1975-1985, 1996-2006
BASA (2013a)	Impacto do capital físico, humano, social, natural, FNO sobre produtividade	Índice de PTF)	1995-2009
Resende (2014a)	Impactos FNE sobre PIB <i>per capita</i> municipal, micro e mesorregional		2004-2010
Resende, Cravo e Pires (2014)	Impactos FCO sobre PIB <i>per capita</i> dos municípios, micro e mesorregiões	Dados em Painel de efeito fixo	2004-2010
Resende (2014b)	Impactos FNO sobre PIB <i>per capita</i> municipal, micro e mesorregional		2004-2010
Resende, Silva e Silva Filho (2015)	Impacto dos FNO, FNE e FCO no PIB <i>per capita</i> de acordo com a Tipologia da PNDR.		1999-2011
Oliveira, Menezes e Resende (2015)	Efeito dose do FCO sobre emprego, salário médio e massa salarial em Goiás	PSM e PSG	2004-2011
Sudam (2016a)	Desempenho dos Incentivos Fiscais	6 Es de Desempenho e Marco Lógico	2007-2014
Sudam (2016b)	Desempenho do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)		2006-2014



## Capítulo 6

# ENERGIA E POLUIÇÃO VERSUS EMPREGO E RENDA: Relações Intersetoriais na Economia do Meio Ambiente<sup>1</sup>

*Sérgio Felipe Melo da Silva  
Gisalda Carvalho Filgueiras*

### 1. INTRODUÇÃO

A questão ambiental tem sido nos últimos 40 anos um dos temas mais importantes discutido em nível de cúpula de dirigentes mundiais e esse interesse decorre do fato da constatação de o clima vir sofrendo grandes alterações como resultado do aumento da poluição nos países mais industrializados, ou ainda, aqueles países que tem tido suas trajetórias de “desenvolvimento” com a exploração intensiva de recursos naturais. Tanto assim que, no final de agosto de 2002, em Johannesburgo (África do Sul), diversos representantes de governos de mais de 100 países, empresas multinacionais, entidades e/ou instituições setoriais, organizações não-governamentais, além de muitos indivíduos interessados, entre elas delegações

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no I Simpósio de Estudos e Pesquisas em Ciências Ambientais na Amazônia da UEPA em 2017, ISSN 2316-7637

e até os profissionais do jornalismo mundial, se reuniram-se para discutirem e traçarem plano para a Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável.

Neste sentido, ao longo de quase 20 anos tem se intensificado a discussão de se ter sustentabilidade “econômica-ambiental e social”, dado que aquela não está desassociada da questão maior que é a inclusão social, por isso, muitos estudos têm se direcionado para averiguar e, se possível quantificar, o quanto se tem evoluído nestes aspectos de observar as diretrizes para se explorar os recursos naturais de forma sustentável, com ênfase nas regiões periféricas, de fronteiras, como a Amazônia, esta que, em termos históricos, tem destruído paulatinamente seus ecossistemas, como a floresta amazônica.

No sentido de verificar a importância do modelo de insumo-produto na apuração de impactos da economia sobre o meio ambiente, o objetivo do artigo foi o de realizar uma revisão da teoria e das diversas aplicações ambientais da MIP e evidenciar sua relação com a teoria econômica do meio ambiente, ou seja, com a Economia Ambiental e a Economia Ecológica. São abordadas ainda aplicações para a Amazônia, região em que a questão ambiental é uma das mais importantes na discussão atual sobre desenvolvimento sustentável.

## **2- METODOLOGIA**

A MIP descreve a relação entre setores assim como entre insumos e usos. A partir de algumas suposições econômicas, ela é um instrumento analítico para medir o impacto de perturbações sobre a produção e a renda de uma economia.

A Figura 1 mostra as relações fundamentais do modelo de insumo-produto. Setores vendedores fornecem insumos para a produção dos setores compradores. Os vendedores também ofertam bens e serviços para a demanda final, representada pelo consumo das famílias e do governo, investimento e exportações. Os setores compradores para atuar no processo de produção de bens e serviços pagam impostos e adicionam valor por meio de salários e lucros, além de realizarem importações.

Figura 1 – Relações fundamentais do modelo de insumo-produto

	<b>Setores Compradores</b>		
<b>Set. Vend</b>	<b>Insumos Intermediários</b>	<b>Dem. Final</b>	<b>Prod Total</b>
	<b>Impostos Indiretos Líquidos (IIL)</b>	<b>IIL</b>	
	<b>Importações (M)</b>	<b>M</b>	
	<b>Valor Adicionado</b>		
	<b>Produção Total</b>		

Fonte: Guilhoto (2011)

Para relacionar economia e meio ambiente, uma das ferramentas metodológicas que tem sido utilizada é a da MIP. A teoria da MIP foi desenvolvida inicialmente pelo economista russo Wassily Leontief. A origem da sua teoria pode ser atribuída ao problema do fluxo circular da renda assim como ao problema da sua distribuição entre as classes envolvidas dentro do processo produtivo. Ela permite a identificação da interdependência das atividades produtivas no que diz respeito aos insumos e produtos utilizados e decorrentes do processo de produção.

### 3. ECONOMIA AMBIENTAL E ECONOMIA ECOLÓGICA

Em termos teóricos, a questão do meio ambiente na economia é abordada principalmente sob dois pontos de vista: o da Economia Ambiental e o da Economia Ecológica. A Economia Ambiental é considerada um ramo da Microeconomia e é utilizada para encontrar preços corretos para a alocação ótima de recursos. O seu centro teórico é a internalização de custos ambientais de modo a se obter preços que reflitam custos de oportunidade sociais marginais completos.

Para a Economia Ambiental, problemas ambientais, como a poluição, são considerados falhas de mercado, seja pela qualidade ambiental constituir um bem público, seja pelo prejuízo gerado pela produção de um bem ser considerado uma externalidade. Ainda assim, uma terceira falha de mercado pode estar envolvida, a informação imperfeita. Sendo assim, os economistas ambientais modelam soluções para os problemas ambientais baseadas em

pressupostos microeconômicos, como eficiência alocativa, por exemplo.

Os princípios microeconômicos são muito presentes nas soluções encontradas pela Economia Ambiental, dessa forma, as soluções são encontradas por meio de modelos matemáticos. Um princípio fundamental para eles se dá pelo fluxo circular da economia.

Os economistas ecológicos criticam a chamada visão econômica da economia, onde o ambiente é considerado como um fator externo. A Economia Ecológica surge a partir das críticas ambientalistas ocorridas do final dos anos de 1960, originadas principalmente pelo trabalho feito pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) intitulado *The Limits to Growth*. Tal trabalho apontava para um cenário catastrófico de impossibilidade de perpetuação do crescimento econômico, devido ao esgotamento dos recursos ambientais por ele causada, trazendo assim a proposta de um crescimento econômico “zero”.

A Economia Ecológica tem como uma de suas bases as duas Leis da Termodinâmica. A primeira, diz que nem a matéria nem a energia podem ser destruídas ou transformadas. A segunda, traz o conceito de Entropia, que se relaciona ao grau de utilidade da matéria ou da energia. Portanto, quanto maior for a desordem de um sistema, maior será a sua entropia. Existe um limite para as transformações de matéria e energia. Desse modo, a interpretação econômica da Lei da entropia aponta para um sistema econômico em que a capacidade transformadora de recursos é finita.

Um ponto importante para os economistas ecológicos é a diferença de visões sobre economia e meio ambiente em relação à economia tradicional, o que os economistas ecológicos chamam de visão econômica da economia, em que o meio ambiente é visto como um conjunto externo ao sistema econômico. A chamada visão ecológica da economia<sup>2</sup> considera o sistema econômico como um subsistema da biosfera. Concebe-se o sistema econômico como uma espécie de transformador dos insumos fornecidos pelo meio natural. O chamado transumo ou throughput<sup>3</sup> é a medida dessa transformação. Assim, é possível conceber que existe uma determinada capacidade de carga no sistema.

Segundo os estudos dos economistas ecológicos, o planeta Terra é um sistema fechado, portanto a Lei da Entropia é um princípio físico fundamental

---

<sup>2</sup> Ver Cavalcanti (2010)

<sup>3</sup> Para Cavalcanti (2010), o significado de throughput ou transumo é o mesmo do fluxo metabólico de um organismo vivo. O organismo assimila recursos externos que provêm do meio ambiente e devolve a esse a sujeira que resulta do metabolismo, depois que a parte útil dos recursos é utilizada.

existente no planeta. Tal lei afirma que os processos químicos e físicos realizados no meio ambiente terrestre convertem energia útil - menor entropia - em energia não útil - maior entropia.

Para a Economia Ecológica, existe uma escala ótima de crescimento econômico, referente a uma capacidade máxima de utilizar recursos naturais não-renováveis. Para Daly e Farley (2004) o crescimento contínuo da economia física em um ecossistema finito e não crescente levar-nos-á à economia do mundo cheio, na qual o custo de oportunidade do crescimento será significativo.

Nesse sentido, a partir de um certo ponto, o crescimento pode não ser mais vantajoso, pois o custo marginal do crescimento será alto. O crescimento acima de um ponto ótimo é chamado pelos economistas ecológicos de crescimento não econômico, em que os custos do crescimento são mais altos que os benefícios.

#### **4. INSUMO-PRODUTO AMBIENTAL: ASPECTOS TEÓRICOS**

Dada a complexidade em retratar os fluxos entre economia e meio ambiente, algumas abordagens pioneiras foram concebidas no intuito de contemplá-los. Os primeiros modelos de insumo-produto que incluíram interações entre a economia e o meio ambiente foram realizados por John Cumberland, Herman Daly, Wassili Leontief, Walter Isard e Peter Victor.<sup>4</sup>

Cumberland ( ) utilizou uma matriz de relações interindustriais no formato setor por setor, registrando variáveis ambientais para descrever as externalidades positivas e negativas das atividades econômicas sobre o meio ambiente. Foi realizada a inserção da dimensão ambiental na matriz de insumo-produto por meio da inclusão de uma instituição em uma linha - fontes dos recursos - que registra os saldos líquidos entre benefícios e custos, em termos monetários, associados ao efeito da demanda intermediária e final sobre o meio ambiente. Pelo lado do uso dos recursos, acrescentou-se uma coluna correspondente feita para descrever os custos de restrição ao meio ambiente, de forma que, a demanda total do sistema ficasse reduzida a mesma magnitude do impacto provocado no quadrante dos insumos primários.

---

<sup>4</sup> Ver Bêrni et al. (2011)

Herman Daly ( ) propôs a criação de dois setores, denominando-os de humano e não humano. No setor humano, registram-se as inter-relações estritamente econômicas. No setor não humano - também denominado setor ecológico, registram-se as inter-relações puramente ambientais por meio de transferências de produtos ecológicos - também chamados de bens ambientais livres. As externalidades acontecem quando existem fluxos do setor econômico para o setor ecológico e, quando ocorre o sentido contrário, os fluxos são chamados de bens livres.

Isard ( ) privilegiou a matriz do tipo produto por setor. Com isto, vários produtos podem ser classificados dentro de um mesmo setor, da mesma forma que o mesmo produto pode ser produzido por mais de um setor. Em seu modelo, há um bloco matricial exógeno, contemplando variáveis ecológicas, do qual se originam os coeficientes ambientais. Esses coeficientes técnicos, por sua vez, originam-se das relações entre insumos do meio ambiente utilizados no processo produtivo, assim como os produtos ecológicos (descargas de resíduos) decorrentes da produção.

Leontief ( ), utilizando um modelo de economia fechada, formada por dois setores -sendo agricultura e manufatura, elaborou um modelo de insumo-produto considerando efeitos externos - poluição. O efeito poluição é acrescentado ao modelo de insumo-produto tradicional, o que permite a interação entre variáveis ambientais e econômicas. A partir de uma tabela de insumo-produto produzida em unidades físicas, são determinados os coeficientes técnicos de produção  $a_{ij}$ , podendo ser calculados impactos ambientais em termos de poluição a partir de um dado nível de demanda final.

O modelo de Victor (2008), também utilizando uma matriz do tipo produto por setor, permite que a massa de insumos ambientais - terra, ar e água - seja igualada à massa de produtos ambientais. A abordagem utilizada no modelo produto por setor possibilitou a superação da dificuldade de valorar monetariamente os insumos e produtos ecológicos.

Atualmente, Miller e Blair (2009) classificam os métodos ambientais de insumo-produto em três tipos. Primeiramente estão os Modelos de Insumo-Produto Generalizados, os quais são formados multiplicando-se linhas ou colunas adicionais à matriz de coeficientes técnicos com o objetivo de retratar

atividades de geração e/ou redução de poluição.

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÃO: APLICAÇÕES DA ANÁLISE AMBIENTAL DOS MODELOS DE INSUMO-PRODUTO.**

Segundo Hilgemberg e Guilhoto (2006), para melhor compreender os problemas ambientais, é bastante pertinente considerar a aplicação de modelos ampliados de insumo-produto, examinando as relações entre a atividade econômica e a poluição. Sendo assim, ao assumir que as emissões de CO<sub>2</sub> estão linearmente relacionadas com os requerimentos de energia, é possível obter tanto as emissões diretas de carbono quanto as emissões indiretas e totais (MONTROYA et al., 2014).

Brasileiro (2012) utilizou a Matriz de Contabilidade Social Ambiental para ajustar ambientalmente o Produto Interno Bruto (PIB) da Amazônia Legal. Como fluxos entre economia e meio ambiente foram consideradas as emissões de gases do efeito estufa oriundas das atividades produtivas da região e os investimentos necessários para devolver a qualidade do ar. Observou-se como resultado que quando se inclui a depreciação do capital natural no cálculo do PIB e Valor Adicionado - VA de cada setor da economia da região, o VA sofre uma queda significativa para os setores de bovino (235%), soja (77%) e outras atividades da Agricultura e Pecuária (24%). O PIB da Amazônia Legal ajustado ambientalmente foi 15 % menor que o total, enquanto que o brasileiro foi 1% menor que o total.

Segundo Hilgemberg e Guilhoto (2006), em uma economia composta por  $n$  setores, dos quais  $m$  são setores de energia, a matriz de fluxos de energia será  $E$ . De posse da matriz  $E$ , é possível construir a matriz de transações interindustriais em unidades híbridas.

Em um esforço de construção de uma MIP híbrida estadual, Figueiredo e Araújo Júnior (2009) analisaram os requerimentos de energia e as emissões de CO<sub>2</sub> do estado de Pernambuco. Foi utilizado um modelo de insumo-produto com incorporação de um setor de energia. O modelo foi construído a partir de uma tabela híbrida de insumo-produto, em que as informações de vendas do setor de energia aos demais setores foram registradas em unidades físicas (tep) e não monetárias.

O resultado para a decomposição dos requerimentos de energia apontou que o setor com o maior poder de pressão sobre o energético é o de Siderurgia, e que apesar de ter altos requerimentos de energia, o setor de Transporte apresenta pouca pressão se comparado ao energético.

Os dados da matriz inversa de Leontief dizem respeito ao consumo direto e indireto de um determinado bem, em que é levado em consideração a energia incorporada na produção dos bens. Assim, a autora pôde confirmar uma informação importante a respeito da indústria brasileira: apesar de no primeiro momento a mesma se mostrar fortemente baseada em energias renováveis, quando considerado o consumo indireto de energia, verifica-se que há grande dependência em relação ao petróleo. A matriz de coeficientes de energia indireta confirma essa constatação, pois revelou que alguns setores que se mostraram, inicialmente, com baixa intensidade energética, demandam bens e serviços fortemente dependentes de energia. O trabalho de Imori et al (2011) avaliou possíveis compensações em um esforço para reduzir as emissões de Gás de Efeito Estufa (GEE) no Brasil, especialmente na região Amazônica. Para isso, foi adotada uma abordagem de insumo-produto, em que foi possível identificar os sectores mais relevantes, tanto economicamente quanto em termos de emissões.

Concluiu-se que na região amazônica, os setores mais relevantes em termos de multiplicadores das emissões de GEEs são Gado, Soja, outras atividades de Agricultura e Pecuária, Cana de Açúcar e Produtos Alimentares. Os quatro primeiros estão fortemente ligados ao desmatamento, enquanto que para o último (Cana de Açúcar e Produtos Alimentares) sua posição se dá devido às ligações com os setores da agricultura, uma vez que fornecem insumos para a sua atividade.

No trabalho de Filgueiras et al (2016), procurou-se fazer uma análise da intensidade das emissões de dióxido de carbono, da queima de combustíveis fósseis e da fermentação entérica do gado em 28 sectores de duas regiões do Brasil, chamada Amazônia Legal, e o restante do Brasil, utilizando a MIP 2009, obtida pelo Laboratório do NEREUS (USP, SP). Foi analisada a estrutura econômica das duas regiões pelos indicadores básicos, tais como índices intersectoriais de obrigações (Hirschman-Rasmussen) e análises de geradores de emprego, impostos, salários e valor adicionado. Na sequência, foi feita uma análise ambiental quando da emissão de Gg CO<sub>2</sub>eq no nível de demanda final de variação (R\$ 1 milhão) e serviço de exigências internas e externas para as duas regiões.

Quanto à questão dos gases analisados (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, gases fósseis) por 28 setores, a maior demanda é para atender o mercado interno, tanto da Amazônia quanto das demais regiões do Brasil. Nesse contexto, concluiu-se que governanças institucionais precisam trabalhar e fortalecer em conjunto

para que o processo de comando e controle a nível da legislação ambiental seja respeitado em relação à referida região.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo permitiu obter uma discussão entre economia e meio ambiente com o modelo de insumo-produto sendo o elo entre as duas temáticas. A partir da revisão teórica e bibliográfica do tema é possível perceber que um melhor desempenho econômico de atividades que possuem altos requerimentos de energia aumenta a pressão sobre os recursos naturais e eleva a poluição.

Constata-se que, metodologicamente, é possível associar, produção ao consumo de energia e com isso estimar o nível de poluição de uma atividade econômica. Tal método concebe a Matriz de Insumo-produto de uma forma híbrida, ou seja, misturando variáveis econômicas e físicas no mesmo modelo.

Mostrou-se também que depreciação do capital natural e Valor Adicionado são grandezas inversamente proporcionais, a partir do estudo para a Amazônia. Ainda para a Amazônia, mostrou-se que as principais atividades econômicas estão fortemente ligadas ao desmatamento.

Em termos teóricos, fica destacada a relação entre a teoria econômica do meio ambiente e as relações de insumo-produto, mesmo com as duas vertentes conflitantes da primeira. Os diversos modelos de insumo-produto ambiental constituem ferramenta para um número considerável de análises sobre o tema, ou seja, para mais tentativas de contabilização do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

BÊRNI, Duilio de Ávila; LAUTERT, Vladimir. Mesoconomia: lições de contabilidade social: a mensuração do esforço produtivo da sociedade. Porto Alegre: Bookman, 2011.

BRASILEIRO, A. C. B. Produto Interno Bruto ajustado ambientalmente para a Amazônia legal brasileira: uma análise de matriz de insumo-produto e matriz de contabilidade social. Dissertação de mestrado. São Paulo, 2012.

CAVALCANTI, C. Concepções da economia ecológica: suas relações com a

economia dominante e a economia ambiental. *Estud. av.* [online]. 2010, vol.24, n.68, pp.53-67.

DALY, Herman; FARLEY, Joshua. *Economia Ecológica: princípios e aplicações*. Instituto Piaget: Lisboa, 2004. 530 p.

FIGUEIREDO, Nayana Ruth Manguiera de; ARAUJO JUNIOR, I. T. . *Construção da Matriz de Insumo-Produto Híbrida para o Estado de Pernambuco e Avaliação da Intensidade Energética e de Emissão de CO2 Setorial*. In: XIV Encontro Regional de Economia, 2009, Fortaleza. XIV Encontro Regional de Economia, 2009.

FILGUEIRAS, G. C.; GUILHOTO, J. J. M; Imori, D; AZZONI, C. R. *Greenhouse gas emissions by agriculture in the brazilian Amazon*. Trabalho apresentado na 24ª Internacional Input-Output Conference & 6ª Edição da Escola Internacional de IO Análise. 04-08 julho de 2016, Seoul, Coreia.

GUILHOTO, J. J. M. *Análise de Insumo-Produto: Teoria, Fundamentos e Aplicações*. Livro em Elaboração. Departamento de Economia. FEA-USP. Versão Revisada, 2011.

GIACOMELLI SOBRINHO, V. *Sustentabilidade do “berço ao túmulo”: extensão de modelos insumo-produto para rsu e rsa no varejo*. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo v. XVI, n. 4 n p. 21-42 n out.-dez. 2013.

HILGEMBERG, E. M; GUILHOTO, J. J. M. *Uso de combustíveis e emissões de CO2 no Brasil: um modelo inter-regional de insumo-produto*. *Nova Economia*. Belo Horizonte, 2006. vol.16, n.1, pp.49-99

MILLER, Ronald; BLAIR, Peter. *Input-Output Analysis: foundations and extensions*. 2ª ed. United Kingdom: Cambridge University Press, 2009, 750 p.

MONTOYA, M. A; LOPES, R. L; GUILHOTO, J. J. M. *Desagregação setorial do Balanço Energético Nacional a partir dos dados da matriz insumo-produto: uma avaliação metodológica*. *Economia Aplicada*. São Paulo, 2014. vol.18, n.3, pp.379-419

VICTOR, P. A. *Managing Without Growth: slower by design, not disaster*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2008.





## Capítulo 7

# O RETORNO DOS QUE NUNCA FORAM: Propostas para Instituições de Desenvolvimento Regional<sup>1</sup>

*Rodrigo Portugal*

### 1. INTRODUÇÃO

As tentativas para um planejamento no Brasil que visasse reduzir as desigualdades regionais, como fora a tônica nas décadas de 1960 a 1980, foram revigoradas no período do Lulismo<sup>2</sup>, com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003 e a institucionalização a partir do Decreto nº 6.047 de 2007.

Ela prometia ser a base que agregaria as demais políticas territoriais para guiar o desenvolvimento nacional a partir das regiões. Um objetivo ambicioso que contou com a recriação de instituições de desenvolvimento regional, como a Superintendência do desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a da Amazônia (Sudam), extintas em 2001, bem como a do Centro-oeste (Sudeco), extinta em 1990; a incorporação do já centenário

---

<sup>1</sup> O texto é parte integrante do projeto de tese do autor

<sup>2</sup> Em sentido amplo, período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve na presidência da república no Brasil (2003-2016). Para uma discussão mais detalhada consultar Singer (2012).

Departamento nacional de obras contra as secas (DNOCS) e da Companhia de desenvolvimento do vale do São Francisco (Codevasf); e de parte dos recursos dos bancos de desenvolvimento regional, do Banco da Amazônia e do Nordeste (BNB). Todos sob o guarda-chuva do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável por guiar a política.

Foi criado um modelo de governança a partir da união de várias escalas de instituições governamentais e da sociedade civil, direta ou indiretamente envolvido com o desenvolvimento regional, composto por níveis estratégicos, táticos e operacionais.

Os instrumentos de ação seriam os recursos orçamentários destas instituições, somados à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e à incorporação de instrumentos já existentes, porém dispersos, os instrumentos explícitos<sup>3</sup>: fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e centro-oeste (FCO); fundos de desenvolvimento da Amazônia (FDA), Nordeste (FDNE), a inclusão em 2013, do centro-oeste (FCO); e os incentivos fiscais do Nordeste e Amazônia.

Foi criada uma tipologia de ação que classificava as mesorregiões brasileiras em critérios de alta renda, estagnada, dinâmica e baixa renda, cujos objetivos da política seriam as três últimas. Silva (2015) aponta que a tentativa era de superar o recorte macrorregional, tão presente no passado e trazer uma abordagem territorial.

Essa variedade de siglas e palavras como desenvolvimento territorial, multidimensionalidade, multiescalaridade, governança e federalismo serviram de base para montar o desenho institucional e financeiro de modo que a redução das desigualdades regionais pudesse ser o guia para os rumos da nação.

## A SUAVE FRUSTRAÇÃO E O LUGAR DE CADA UM

Muitos autores constataram que a PNDR se frustrou em alguns objetivos e avançou em outros. Brandão (2014) e Silva (2015) perceberam o avanço metodológico para o planejamento regional, enquanto Alves e Rocha Neto (2014) apontaram problemas no financiamento, uma vez que o Fundo

---

<sup>3</sup> Exemplo de Monteiro Neto (2015) e Araújo (2013).

Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) não foi aprovado, além de impasses na implantação da câmara de desenvolvimento regional, responsável pela governança da política.

Em avaliação mais ampla, Brasil (2011) apontou a superposição de políticas federais em relação ao ordenamento territorial, como os territórios da cidadania, programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a não aprovação de uma lei que transformasse a PNDR em política de Estado.

Araújo (2013) cita que as políticas de transferência de renda dos governos lulistas tiveram eficácia na diminuição das desigualdades de renda, relegando para segundo plano a necessidade de uma política explicitamente regional, como a PNDR.

Por outro lado, Monteiro (2015) aponta que as políticas regionais são necessárias para a mudança produtiva e na oferta de bens e serviços, uma vez que as transferências davam apenas o impulso para o aumento da renda, mas não solidificavam a produção.

Portugal (2017) ao fazer um levantamento das avaliações dos instrumentos, aponta que os fundos constitucionais tiveram: I) efeitos positivos sobre o emprego e a massa salarial nas regiões, II) possuem efeito mais local; e III) impactam impostos e o valor adicionado; e que os incentivos fiscais ajudaram a sustentar empregos no Amazonas e os fundos de desenvolvimento possuem baixa aplicação.

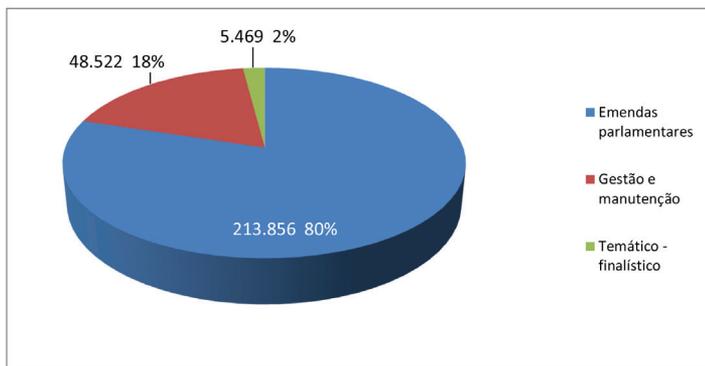
Com base nas críticas formuladas, de 2012 a 2014 foram realizadas conferências em todo Brasil para reformular a PNDR e dar início a sua segunda fase. Das discussões surgiu o projeto de lei nº 375/2015 que estipulou objetivos menos gerais para a política e sugeriu a dotação de R\$ 10 bilhões para o FNDR. No entanto, o projeto ainda aguarda votação no congresso nacional.

Porém, o importante a destacar é o lugar de cada um no esquema estatal brasileiro e na dinâmica regional brasileira. A Sudam, a Sudene e a Sudeco foram extintas, mas isso não quis dizer que fora o seu fim. No lugar das duas primeiras foram criadas agências de desenvolvimento que, grosso modo, ficaram responsáveis pelos espólios dos antigos fundos de investimento e também dos seus desdobramentos, pelos incentivos fiscais e os fundos de desenvolvimento regional.

Porém, na recriação enquanto superintendências em 2007 e 2009, o que eram instituições diretamente ligadas ao Executivo Federal, passou na prática, para o controle do Poder Legislativo e das elites regionais. Os parlamentares

têm nas superintendências importante forma de aplicação de suas emendas e o poder de decisão mais próximo está no legislativo e não no executivo. O gráfico abaixo mostra essa afirmação com base no orçamento da Sudam, no qual 80% dos recursos são oriundos de emendas parlamentares.

Gráfico 1 – Orçamento Sudam 2017 - previsão para recursos por programa (R\$ mil).

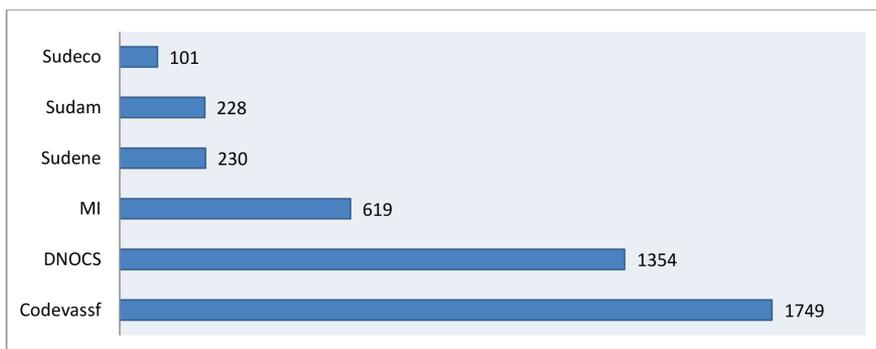


Fonte: Sudam (2017)

O Ministério da Integração Nacional, por sua vez, ficou responsável pela defesa civil em desastres naturais e pela transposição do rio São Francisco, grande obra dos governos lulista, com o intuito de minimizar os problemas das secas no nordeste, o que concentrou o seu foco de ação, enquanto outras instituições regionais do Nordeste como o DNOCS e a Codevassf, vinculados ao Ministério, também se direcionaram para o problema das secas.

O gráfico 2 mostra o número de funcionários das instituições, destacando a relevância das secas em comparação ao problema do desenvolvimento regional mais amplo.

Gráfico 2 - Servidores em exercício em 21 de março de 2018.



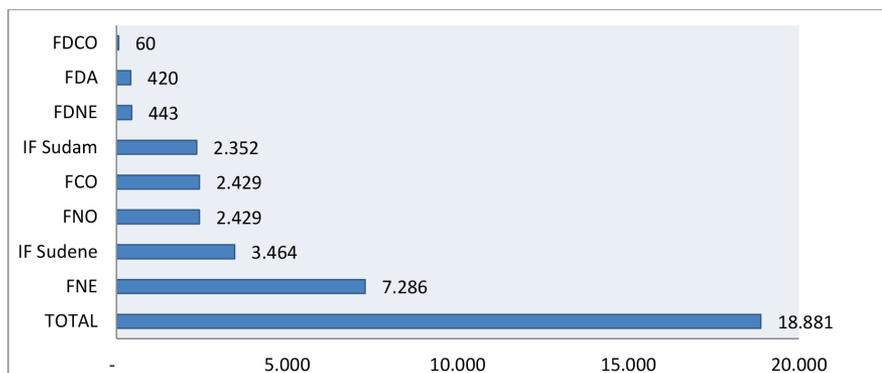
Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência dos recursos públicos federais.

No que tange ao financiamento da PNDR, o FNDR não chegou a ser aprovado e os incentivos fiscais e os fundos de desenvolvimento regional mantiveram o direcionamento para a iniciativa privada, o primeiro para financiamento a juros subsidiados de grandes investimentos em infraestrutura e obras com “grande poder germinativo”, como dispõe o decreto que regulamenta os fundos<sup>4</sup>, e o segundo desonerando majoritariamente 75% de alíquota de imposto de renda para investimentos prioritários determinados pelos decretos n. 4.212 (Amazônia) e n. 4.213 (Nordeste), ambos de 2002.

Os fundos constitucionais são os instrumentos mais robustos e em 2018 contaram com R\$ 12,1 bilhões principalmente para financiamento de atividades rurais de micro, pequeno e médio porte.

Juntos, os instrumentos explícitos somaram R\$ 18,8 bilhões no orçamento de 2018, uma quantia inferior aos outros anos, visto a retração orçamentária causada pela instabilidade econômica brasileira nos últimos anos. Em 2013 esse valor chegou a R\$ 22,5 bilhões, em valores daquele ano.

**Gráfico 3** – Instrumentos explícitos em 2018 (em R\$ milhões).



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no Anexo I do Orçamento Geral da União (OGU) e demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2018.

Assim como as instituições, os instrumentos da PNDR encontraram o seu lugar dentro do financiamento do Estado. Os Fundos de Desenvolvimento Regional foram complementares ao financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para projetos de energia e industriais, na Amazônia, e de infraestrutura, no Nordeste.

<sup>4</sup> Decreto n. 7.839/2012 (FDA); Decreto nº 7838/2012 (FDNE); e Decreto nº 8.067/2013 (FDCO).

De semelhante modo, os incentivos fiscais foram influenciados pelo PAC, mas apresentando resquícios das políticas de desenvolvimento regional do passado, pois a grande demanda de incentivos concedidos pela Sudam às empresas da Zona Franca de Manaus, e no Nordeste, foram as indústrias incentivadas pela antiga Sudene.

Os Fundos Constitucionais também encontraram lugar no Estado, por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que é ligado a ministérios envolvidos com a questão rural - como o Desenvolvimento Agrário - este por sua vez, extinto em 2016 e financiando fortemente pequenos empreendimentos rurais.

Os bancos regionais (Banco da Amazônia e do Nordeste (BNB)) tiveram sua atuação como sendo de desenvolvimento, reconfiguradas pelo Acordo de Basiléia II em 2004, que parametrizou normas de risco de crédito para bancos ao redor do mundo, não importando sua natureza. Com isso, eles se aproximaram cada vez mais de processos operacionais e do formato dos bancos comerciais.

Todos os instrumentos explícitos da PNDR são voltados para a iniciativa privada e as instituições regionais, que antes eram palco de decisões de investimentos para os estados, não são mais. A constituição de 1988 retirou do nível regional a característica de “ministério das regiões”, em que a maioria dos investimentos federais deveria ser chancelada pelas superintendências. Os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e municípios (FPM) são exemplos disso, pois eram liberados primeiro para as superintendências, que faziam a repartição do recurso. Com a Constituição, os recursos vão direto do tesouro nacional para estados e municípios, que são entes federativos.

Apesar do direcionamento, o Governo Federal deu prioridade a outras fontes de financiamento para a iniciativa privada, como os gastos do BNDES, muito maiores, deixando os instrumentos da PNDR com uma participação complementar. A multiplicidade de políticas públicas desenvolvidas, principalmente a partir de 2007, deixou um caráter residual para a Política Regional. A principal delas, o PAC, não levou em conta: o planejamento realizado pela PNDR.

Programas temáticos com ou sem perspectiva regional, como o “Bolsa Família”, o “Minha Casa Minha Vida”, o “Mais Médicos”, bem como o apoio à universidades e institutos federais no interior do país, realizados pelos ministérios atingiram indiretamente dimensões do desenvolvimento e territórios alvos da PNDR, sem atentar à Política Regional explícita (ARAÚJO, 2013).

A condição para ser um paradigma para o desenvolvimento nacional necessitava mais do que um bom desenho institucional e discussões abertas, carecia de poder entre as políticas públicas, ao contrário da ideia de governança “neutra” e articuladora. Nesse contexto, os órgãos de controle dentro do Estado foram fortalecidos, realizando fiscalizações e avaliações periódicas sobre as políticas públicas com amplo acesso a informações e visão geral sobre elas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um exemplo de organismo que detêm maior capacidade de análise do Estado, por meio do acesso à informação para emissão de acórdãos, que visam recomendar ao Legislativo, direções ou sanções ao Executivo Federal.

Desde 2009, o TCU escolheu a temática regional para fiscalizações sistemáticas da atuação do Governo Federal, dentre eles o financiamento de políticas públicas. Destacam-se os acórdãos nº 2.919/2009, o que sinalizou problemas e recomendou reavaliação da PNDR, realizada em 2012 pelo Ministério da Integração; o nº 1.204/2012, o que avaliou temas transversais, como política econômica, infraestrutura, PAC, Copa do Mundo de 2014, desenvolvimento regional e ciência, tecnologia e inovação, expondo suas fragilidades e avanços; e o nº 1.655/2017 que fez um estudo detalhado de todas as fontes de financiamento para o desenvolvimento regional que envolve o Governo Federal e não só as instituições envolvidas com a PNDR.

O impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e a ascensão de Michel Temer à presidência da república, pelo Partido Democrático Brasileiro (PMDB), após denúncias de corrupção no período lulista, levaram o país a uma séria instabilidade político econômica, o que Pinto et al (2017) chamou de uma guerra de todos contra todos, trazendo inúmeras mudanças institucionais para as políticas públicas em geral e para a política regional, em particular.

Entre elas, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional podem financiar outro fundo, o de financiamento estudantil (FIES), voltado para bolsas a estudantes universitários de universidades particulares, mudança instituída pela lei n. 13.530/2017, e novamente se discute a consolidação da PNDR e o papel das superintendências no contexto do governo federal.

## **PROPOSTAS E O RETORNO DOS QUE NUNCA NÃO FORAM**

A PNDR enquanto política principal do Estado para o desenvolvimento teve uma suave frustração e cada instituição (re)criada, e recurso disponibilizado, encontrou o seu espaço na estrutura estatal no período Lulista.

Foi um retorno daqueles que nunca foram, uma vez que os incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento regional se tratavam de resquícios dos antigos fundos de investimento, as superintendências viraram agências de desenvolvimento antes de serem recriadas e os bancos regionais continuaram gerenciando os fundos constitucionais.

Após o impeachment, se recolocam discussões para a aplicação da Política Regional e se faz necessário encontrar espaços para sua atuação de forma mais autônoma. Discutir o papel dá ideia de um planejamento único em que uma instituição exerce função dentro de um Estado planejado e harmônico, enquanto a noção de agente se conecta mais à proatividade das instituições em um ambiente competitivo como o federalismo brasileiro.

Celso Furtado quando formulou o plano para o nordeste encontrou na industrialização do sudeste as justificativas para uma política regional, uma vez que era um pesquisador que observava o empírico a partir de uma formulação teórica estilosa e buscava formulações pragmáticas para resolver problemas regionais.

Os problemas regionais brasileiros ainda são latentes e continua necessária uma estratégia governamental para diminuí-los.

### **Propostas estratégicas**

O planejamento para o desenvolvimento deixou de ser o foco do serviço público e são comuns afirmações de que os planos viraram peças de ficção. Porém, isso não pode ser confundido com inércia e é imperativo corrigir erros do passado, e também urge repetir os acertos.

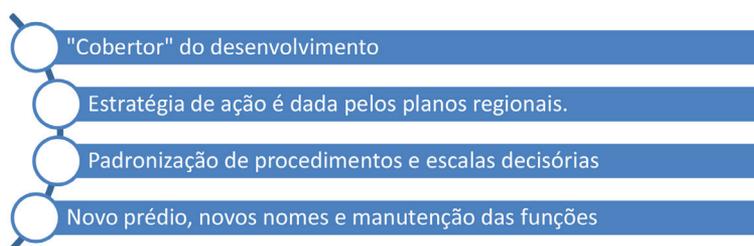
Desenvolvimento não pode mais ser pautado apenas na industrialização e no crescimento acelerado, sem levar em consideração também as pessoas. Renda é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento das regiões e a escolha das estratégias passa tanto pela esfera política quanto pela econômica.

As mudanças estruturais pelas quais o Estado brasileiro passou, cada vez mais o levam a oferecer serviços públicos de forma regulada por órgãos de controle e pela sociedade civil, o que provocou deslocamento de propostas, ideologias e vontades. No entanto, muitas regiões e territórios brasileiros continuam sentindo a ausência do Estado.

Monteiro Neto et al (2017) mostram as percepções sobre a presença dos níveis de governo (federal, estadual e municipal) e constataram a prominência de ações do governo federal em relação aos outros e o afastamento do governo estadual em alguns estados, além da total ausência das instituições regionais.

Para reduzir o distanciamento do Estado, a figura 1 mostra propostas estratégicas para reforçar a atuação das superintendências.

**Figura 1** – Propostas estratégicas



**Fonte:** : Elaboração do próprio autor

O nível regional do ponto de vista institucional fica comprimido entre o federal e o estadual e não se consegue identificar suas ações. Veem os ministérios com mais recursos materializando o governo federal. O regional, pragmaticamente, pode ser residual, se se especializar em áreas em que os entes federativos pouco atuam ou tem dificuldade de atuar, agindo, portanto, como uma espécie de “cobertor” do desenvolvimento.

Diferentemente do que Coelho (2014, p. 80) apontou, alguns métodos da PNDR quase podem se transformar em uma verdadeira “cama de Procusto”, aquele do mito grego, em que as pessoas tinham que se adequar ao tamanho da cama, se muito altas, tinham seus pés e cabeças cortadas, se muito baixas eram esticadas. Em outras palavras, a PNDR tentou se adaptar a vários programas, o que causou o seu desmantelamento.

O Planejamento por meio dos planos regionais de desenvolvimento formulados pelas superintendências, há anos não é aprovado pelo congresso e a

opção dada é identificar oportunidades de atuação. Por exemplo, na Amazônia, saneamento básico e urbanidades são nichos ainda não explorados e que envolvem mais de um estado e território.

Nessa região, pouco se trata das cidades e suas conexões. Os modelos urbanos colocam cidades sem árvores e transportes terrestres como única opção na maior floresta tropical do mundo. Cidades com árvores, mobilidade entre carros, barcos e bicicletas, pequenos portos, saneamento básico diferente e barato são vertentes que os planos regionais podem atacar.

A solução criativa passa pela perseguição do novo comprometido com as peculiaridades físicas e culturais do local. Para pensar a estratégia o uso de pessoas é vital. No Lulismo, houve uma expansão na educação. Mestres e doutores formados recentemente são essenciais para pensar o novo, além de que os graduados podem ser os agentes da mudança. Pessoas formadas na expansão universitária possuem ideias para resolver problemas cotidianos da região e esse é o tipo de empresário a ser incentivado.

O microcrédito é fundamental para essa estratégia, a partir dos fundos constitucionais e financiamento de práticas urbanas, essenciais para o não avanço do desmatamento, utilizando a mão de obra recém-formada.

Além do supracitado, o exército se configura em um parceiro fundamental, pois mesmo em épocas de crise ele tem a missão de atuar nas fronteiras e aplicar recursos do projeto calha norte. Da mesma maneira, a expansão das faculdades de medicina e enfermagem nos interiores da Amazônia é essencial para a oferta de serviços de saúde na região e elevação de seus indicadores.

Mudar um pouco a ideia de que a industrialização e o fomento são únicos componentes do desenvolvimento é uma temática que precisa ser explorada (e executada), porém, sem necessariamente abandonar políticas e instrumentos consolidados, como os fundos constitucionais.

Para a execução de qualquer plano é necessário poder político para o exercício da coordenação, o que hoje as instituições de desenvolvimento regional não possuem. Bonavides (1980) chegou a defender uma ideia de quarto ente federativo, o que não é mais viável, uma vez que o Brasil possui três.

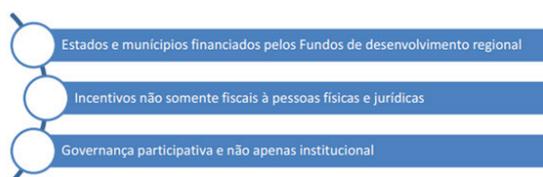
## Propostas para recursos financeiros e governança

As instituições são parlamentares na prática, diferente de antes quando eram influenciadas pelas decisões dos governadores desejosos dos recursos do Executivo federal. A Sudam e a Sudene eram uma espécie de “ministério das regiões” a fim de execução dos recursos.

Atualmente, a principal fonte de recurso se dá pelos convênios, cujas fontes são emendas parlamentares que podem ser gerenciadas pela superintendência, por meio de acordos com as bancadas, embora o volume de recursos seja pequeno, se comparado ao total sob gestão das superintendências.

O que se pensa é que as superintendências não têm recursos, pois se analisa o orçamento direto. No entanto, o problema é a não administração dos recursos totais, pois os recursos sob sua tutela são grandes – R\$ 18 bilhões em 2018 –, mas com pouca gestão sobre eles. É um poder que se configura no papel e as propostas, a seguir, visam mudar esse quadro.

**Figura 2** – Propostas para os recursos financeiros e governança



**Fonte:** : Elaboração do próprio autor

A taxa de juros, principal variável dos fundos constitucionais e de desenvolvimento regional, era controlada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) até 2017, com baixa interferência das superintendências e do Ministério da Integração. Com a mudança da taxa de juros a longo prazo (TJLP) para a taxa de longo prazo (TLP), o próprio CMN também perdeu gerência sobre elas, que ficaram sujeitas à variação de mercado e às taxas cobradas pelos bancos comerciais.

Como o gerenciamento dos recursos não passa pela mão das instituições regionais e por essa razão elas não podem coordenar empresas por intermédio de uma política creditícia, as duas espécies de fundos financiam a iniciativa privada, causando uma superposição no seu direcionamento. A proposta incide sobre redirecionar os Fundos de Desenvolvimento Regional, a fim de financiar estados e municípios, o que daria poder político a instituição e um

novo lugar dentro da estatalidade brasileira.

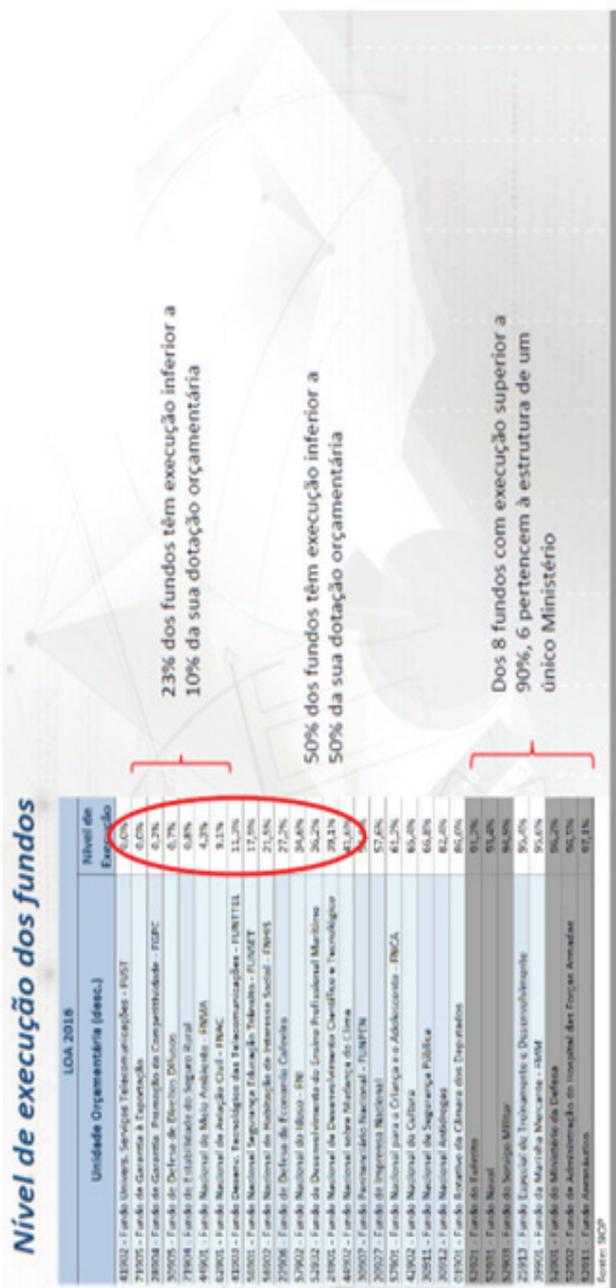
Desse modo, entes subnacionais identificariam a instituição regional como uma fonte de recursos, em uma nova/velha economia política do desenvolvimento regional, e elas direcionariam os recursos de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

No período lulista, os agentes que desenvolveram essa atividade foram os bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES) e o controle das finanças subnacionais era dado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com o encolhimento dos bancos na gestão Temer, surge um novo espaço para o financiamento subnacional – logicamente em uma escala menor do que antes, principalmente no que diz respeito à infraestrutura – que ficaria a cargo das instituições regionais, o que daria poder político e identificaria as instituições àquele recurso.

O atual formato dos fundos governamentais, em geral, mostra a tendência a uma baixa aplicação. Um estudo da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) revela que 23% de todos os fundos governamentais tem execução inferior a 10% da sua dotação orçamentária e 50% executam apenas a metade, o que se configura em um nicho para aplicação de recursos em períodos de crises orçamentárias.

Figura 3 – Nível de execução dos fundos



Fonte: Brasil (2017)

No federalismo competitivo e na conjuntura de crise fiscal brasileira, essa é uma oportunidade de ação para as instituições regionais, mas não somente a eles, como para todos os órgãos públicos com capacidade de elaborar projetos.

Os incentivos fiscais - instrumento do desenvolvimento regional desde sempre, poderiam não ser apenas fiscais e direcionados às pessoas jurídicas. Pode-se mudar o nome para incentivos à pessoa e o foco não seria dar incentivos fiscais, mas criar um fundo, como existia nos antigos fundos de investimento, com os impostos deixados de ser recolhidos.

Atualmente, a empresa deixa de pagar 75% do imposto de renda, com previsão orçamentária de R\$ 6 bilhões em 2018, sem retorno direto e a curto prazo ao tesouro.

Mudar o perfil dos agentes beneficiários é difícil, mas se mantido o mesmo sistema, a parte do Estado responsável pelos incentivos deve saber a taxa de lucro das empresas para poder coordenar sua aplicação territorial ou a parte responsável pela arrecadação precisa disponibilizar informações para uma visão mais integrada do setor privado. Sendo que o direcionamento da isenção pode não ser apenas para pessoas jurídicas, mas também físicas, de forma a apoiar outras dimensões do desenvolvimento e trazer protagonismo e poder de decisão para a escala do cidadão demandante de serviços públicos.

Incentivo para criação de parques florestais, preservação ambiental, aviação civil, a pequena construção naval, isso vai de acordo com novas ideias do desenvolvimento, de proporcionar condições e liberdades iguais a todos.

A governança seria de base participativa, e não apenas institucional, como ficou desenhada pela PNDR. A revelação das preferências municipais ficaria a cargo das instituições regionais em municípios desassistidos pelo poder público central ou impactado por políticas gerais, como foi visto pelo PAC, resultando em um modelo que impactou territórios sem destacar suas especificidades.

### **Órgão como agente intelectual e executivo.**

A formação de uma intelligentsia no serviço público é latente para qualquer ação que o Estado queira desenvolver. No período lulista, foram realizados inúmeros concursos para a entrada de novos servidores visando

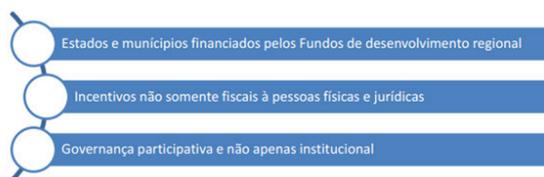
fortalecer as ações governamentais.

No entanto, a estrutura modificada nos últimos trinta anos, deslocou a capacidade de planejamento para o desenvolvimento, para as consultorias privadas, ou mesmo para pequenos espaços dentro do governo, como as universidades, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou o Tribunal de Contas da União - responsável por fiscalizar o executivo - mas que pela abrangência e acesso a informações acaba elaborando estudos mais robustos para políticas públicas.

Modelos prontos são fáceis para elaborar fast policies (PECK; THEODORE, 2015), políticas construídas de forma rápida pela velocidade das informações e demandas atuais, mas que não resolvem dilemas eternos da forma de vida das pessoas.

Assim, com o objetivo de fortalecer as instituições regionais enquanto ator intelectual e executivo, sugerem-se as seguintes propostas:

**Figura 4** – Propostas para agente intelectual e executivo



**Fonte:** Elaboração do próprio autor.

Pereira (2010) aponta que o Banco Mundial incentiva uma política de pesquisa guiada por diretrizes definidas pela diretoria, em que os pesquisadores passam 18 semanas por ano junto com os técnicos executivos, a fim de moldar as ações do Banco, de forma que haja uma interação entre a pesquisa e a execução.

No Brasil, a pesquisa dentro do serviço público foi sendo desprestigiada e as ações passaram a ser reguladas por processos que, muitas vezes, tendem a inércia. É notável o esforço para avaliação das políticas, mas a incorporação e discussão dos resultados ainda não são rotineiras. Muitos não compreendem a importância, o que acentua um distanciamento entre pesquisa e órgãos executivos.

Embora os textos de discussão sejam importantes meios de comunicação entre a pesquisa e a execução, os bancos de desenvolvimento regional têm revistas científicas ainda pouco conectadas com as ações do banco e discussão de suas estratégias, sendo que as superintendências quase não participam delas.

Dentro dessa configuração as atividades são definidas: bancos têm a editoração e as superintendências ficariam a cargo da divulgação e disponibilização do corpo técnico, de forma a atualizar discussões antigas e trazer elementos novos e chaves para o desenvolvimento regional.

Na Amazônia, o Instituto Nacional de Pesquisas sobre a Amazônia (INPA) é reconhecido pela excelência nas pesquisas ligadas a área ambiental, mas ainda incipiente em pesquisas socioeconômicas, o mesmo ocorrendo em instituições que tratam o semiárido nordestino, possibilitando uma complementaridade de esforços.

Os recursos devem ser provenientes do orçamento geral da União através de discussões na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). A disputa pelo orçamento devolve à instituição poder para exercício de suas atividades.

A força política e institucional pode promover uma mudança de escala e garantir divulgação em órgãos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial ou Interamericano de Desenvolvimento (BID), num processo de reescalonamento das instituições de desenvolvimento regional.

A oportunidade com o PNUD se aponta mais propícia, pois aquele é responsável por gerir os objetivos do desenvolvimento sustentável, um plano de ação das Organizações das Nações Unidas (ONU) para desenvolvimento dos países, que pode ser vinculado aos planos regionais de desenvolvimento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O texto abordou uma série de propostas criadas a fim de revigorar instituições de desenvolvimento regional, que nas últimas décadas passaram por um gradual processo de enfraquecimento na estrutura administrativa do governo federal. Posto que muitas chegaram a ser extintas e recriadas, mas sem o poder político de antes. Nesse período, cada um encontrou seu lugar, as superintendências foram financiadas por emendas parlamentares e os fundos constitucionais apoiaram fortemente atividades rurais.

Foi um dito “retorno daqueles que nunca foram”, uma vez que, recursos como os incentivos fiscais e fundos nunca foram encerrados, apenas

modificados, as superintendências foram extintas, mas deram lugar às agências de desenvolvimento e logo depois voltaram a ser superintendências. Os bancos de desenvolvimento regional continuaram e o que mudou, de certa forma, foi a posição das instituições e recursos dentro do Estado na arena política.

A suave frustração da PNDR foi apontada por diversos autores, o que pode obscurecer uma análise de economia política entre os recursos disponibilizados e as instituições envolvidas. Cada uma encontrou o seu lugar no aparato estatal e a coordenação, que necessitava de força entre as várias políticas criadas pelo governo, não foi alcançada.

As propostas aqui apresentadas sugerem mudanças estratégicas, financeiras, governativas e como ator intelectual e executivo. O fortalecimento de instituições regionais é necessário para o enfrentamento das desigualdades na condição de garantir melhores serviços públicos para os cidadãos.

Atuar como um “cobertor” em ações pouco exploradas por governos estaduais e municipais que envolvem mais de um território seriam estratégias definidas pelos planos regionais de desenvolvimento a cargo das superintendências.

Nos recursos financeiros, o direcionamento dos fundos de desenvolvimento regional precisam alcançar instituições públicas e não apenas a iniciativa privada, o que garante maior poder e ao mesmo tempo tende a aumentar a taxa de execução dos fundos governamentais. É uma fonte de financiamento alternativa ao orçamento direto, em uma conjuntura de forte contração fiscal.

Na governança, a participação dos cidadãos é fundamental em vez da coordenação institucional conforme colocado na maioria dos modelos de governança de políticas públicas.

A última proposta sugere a atuação enquanto agente intelectual e executivo de forma a alimentar o setor de pesquisa por meio da interação entre pesquisadores e executores das ações, no modelo do Banco mundial, bem como incentivar textos de discussão sobre ações de desenvolvimento regional e buscar um reescalonamento institucional junto a parceiros internacionais como o PNUD.

## 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.

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. pp. 39-52.

BONAVIDES, P. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 65, p. 115-126. 1980.

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.

COELHO, V. L. P. A Esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010). Campinas, 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. (Org.). *Economia regional e urbana - contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 9-31.

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.

MONTEIRO NETO, A. et al. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção de beneficiários e bancos operadores. In: RESENDE, G. M. (Org.) *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Brasília, IPEA, 2017. pp. 189-236.

PECK, J.; THEODORE, N. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. University of Minnesota Press: Minneapolis, 2015.

PEREIRA, J. M. M. *O banco mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Civilização brasileira: Rio de Janeiro, 2010.

PINTO, E. C. et al. *A guerra de todos contra todos: a crise brasileira*. Rio de Janeiro: IEUF RJ, fev. 2017 (Texto para discussão, n. 006)

PORTUGAL, R. O que dizem as avaliações da política de desenvolvimento regional no Brasil? Revista Econômica do Nordeste, v. 48, n. 3, p. 157-170, 2017.

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

SINGER, A. Os sentidos do Lulismo: Reforma gradual e pacto conservador. Companhia das letras: São Paulo, 2012.

## Documentos institucionais

BRASIL. Orçamento Geral da União. Vol. I. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentosanuais/orcamento-2013-1/loa/VolumeI-2aparte.pdf>. Acesso em 21. Mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Orçamento Geral da União. Vol. I. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentosanuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LOA>. Acesso em 21. Mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. PNDR: Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Gestão de Fundos governamentais: perspectiva orçamentária. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/sof\\_gestao-defundos-governamentais.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/sof_gestao-defundos-governamentais.pdf/view) Acesso em: 28. nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência dos recursos públicos federais. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 21. Mar. 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativos dos Gastos Tributários PLOA 2018. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renunciafiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-parapublicacao.pdf>. Acesso em: 26. mar. 2018.

SUDAM. SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Plano de Programação Orçamentária SUDAM 2017 (Plano de Ação). Belém, 2017.



## NOTA SOBRE OS AUTORES

### **Celso Ângelo de Castro Lima**

- Administrador de Empresas;
- Coordenador-Geral da Coordenação de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais da SUDAM/Ministério da Integração Nacional;
- Administrador do Porto de Santarém/Companhia Docas do Pará (2005 – 2012),
- Especialista em Comércio Exterior pela FUNDACENTRO/RJ.

### **Gisalda Carvalho Filgueiras**

- Graduada em Engenharia Agrônômica pela Universidade Federal do Amazonas;
- Pós-Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo;
- Professora Associada da Universidade Federal do Pará.

### **Jorge Santos Anete Junior**

- Concluinte do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pará;
- Bolsista da Coordenação de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais da SUDAM/Ministério da Integração Nacional.

### **Kleber Antonio da Costa Mourão**

- Presidente do Conselho Regional de Economia do Pará e Amapá;
- Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional;
- Membro Titular do Colégio de Vogais da Junta Comercial do Estado do Pará;
- Economista do Banco da Amazônia (2002-2015);
- Professor de Economia da Universidade da Amazônia (1998-2017), onde exerceu a função de Coordenador do Curso de Ciências Econômicas (2003-2012);
- Doutorando em Administração pelo PPAD da Universidade da Amazônia;
- Mestre em Economia;
- Especialista em Economia do Trabalho;
- Especialista em Docência do Ensino Superior.

### **Mário Miguel Amin**

- Doutor em Agricultural Economics pela University of Florida;
- Professor do Programa de Pós-graduação em Administração - PPAD da Universidade da Amazônia (Unama)

### **Rafael de Almeida Ramos**

- Professor de Economia do Instituto Federal do Pará;
- Mestrando em Economia pela Universidade Federal da Paraíba;
- Economista da SUDAM/ Ministério da Integração Nacional (2014 – 2017).

### **Rodrigo Portugal**

- Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional;
- Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ);
- Bolsista Erasmus Mundus na Technische Universität Dresden na Alemanha (2009-2010);
- Economista do Banco da Amazônia S.A. (2012-2014)
- Pesquisador Assistente III do IPEA (2014-2016).

### **Sérgio Felipe Melo da Silva**

- Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional;
- Conselheiro Suplente no Conselho Regional de Economia do Pará e Amapá;
- Mestre em Desenvolvimento Econômico Regional – PPGE/UFPA



**GEDAM** | Grupo de Estudos sobre  
Desenvolvimento da Amazônia

Apoio:   
SUDAM

 **CORECON** PA AP  
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

 **UNAMA**  
UNIVERSIDADE  
DA AMAZÔNIA 

 **PPAD**  
Programa de Pós-graduação em Administração