



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Instituições Federais de Desenvolvimento na Amazônia: Entre a tradição e novos conceitos

RESUMO GERAL

As políticas de desenvolvimento regional voltadas para a Amazônia Legal tem uma longa tradição na estrutura governamental brasileira, desde a fundação do Banco de Crédito da Borracha em 1942, passando pelo *boom* de criações institucionais nos anos 1960, com a SUDAM, a SUFRAMA e mudança do Banco da Borracha para o BASA. Naquele período, elas estavam voltadas para a concepção do desenvolvimento regional consolidada por Celso Furtado nos anos 1960 na criação da Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959 (SUDENE, 1967), mas também do desenvolvimento institucional exibido naquela região pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Instituto Federal de Obras contra as Secas (IFOCS) (PORTUGAL; SILVA, 2020).

Naquele período marcado pelo desenvolvimentismo no país, as instituições ganharam relevância pela discussão acadêmica sobre desenvolvimento da Amazônia, como nos textos de Armando Mendes (TRINDADE, 2014), a constituição do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) para produzir pensamentos sobre – e de dentro – da região e o largo acervo técnico disponibilizado nas bibliotecas da SUDAM, SUFRAMA e BASA.

No campo do planejamento, os planos de desenvolvimento da Amazônia funcionavam como guias para a intervenção no território e a partir destes eram escolhidos setores prioritários de intervenção, apesar da baixa participação popular na sua formulação e execução.

No campo do financiamento, os recursos administrados pelo Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), os incentivos fiscais da SUFRAMA e o crédito disponibilizado pelo BASA foram relevantes para a intervenção no território, se consolidando enquanto um *funding* interregional do planejamento, apesar dos desdobramentos posteriores decorrentes da alta centralização governamental e da pouca governança sobre os impactos, em especial sobre o meio ambiente e a população de menor renda.

No âmbito federativo, os governadores tinham – e ainda tem – *locus* de decisão no Conselho Deliberativo da SUDAM e decidiam vultosos investimentos na região a partir de uma instância federal, com olhar regional. E no âmbito da espacialização, a Amazônia Legal correspondia a visão macrorregional de atuação governamental.

Foi um período de intensas modificações na Amazônia, como a abertura de grandes rodovias, a migração, a expansão da pecuária, da indústria e o acirramento do conflito de terras, que contaram com a participação direta das instituições governamentais, amparadas pela visão de desenvolvimento da época.

Entre os anos 1980 e 2000, as instituições entram em crise. O exemplo mais clássico foi a extinção da SUDAM em 2001, mas também houve diversas e contínuas pressões pela extinção

e supressão do BASA e da SUFRAMA. Argumentos fiscais, morais e de eficiência econômica foram utilizados, mas as instituições se mostraram resilientes no tempo e resistiram.

A SUDAM foi recriada em 2007, perante o advento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que buscou revigorar o planejamento – a partir de planos subregionais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS) –, alinhar os recursos financeiros ao planejamento – Fundos e Incentivos Fiscais – e trazer novos modos de governança – os municípios também participariam do arranjo.

A SUFRAMA manteve o padrão de incentivos fiscais sobre a indústria de transformação em Manaus, no entanto, ampliou sua atuação para as Áreas de Livre Comércio (ALCs) nos anos 1990 para Macapá/Santana (AP), Tabatinga (AM), Guajará Mirim (RO), Boa Vista e Bonfim (RR) e Brasília, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul (AC).

No entanto, seu modelo é contestado pelas regiões mais ricas do país e por órgãos federais ligados a parte fiscal, como ineficiente e arcaico, apesar do parque industrial montado na cidade de Manaus.

O BASA foi a instituição que se sobressaiu no período, por ser responsável pela gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), hoje o principal financiador de política explicitamente regionais na região norte, contudo, também sofre críticas sobre o ponto de vista contábil-fiscal.

As críticas, sobretudo, estão permeadas por uma nova modalidade de intervenção do Estado a partir do que autores chamam de neoliberalismo ou rodadas de neoliberalização (PECK, THEODORE, 2015; BRANDÃO, 2017), que trazem elementos de uma função regulatória do Estado e redução da sua capacidade de investimentos diretos.

O Estado, em geral, e as políticas de desenvolvimento regional, em específico, tem como bases a indução do desenvolvimento pelo apoio a iniciativa privada e isso reverbera sobre mecanismos de planejamento, financiamento, regionalização e governança de política pública, que são expressões da ação do Estado.

Conceitos como avaliações de desempenho, marcos regulatórios e *benchmark* adentram nas nomenclaturas estatais advindas de mecanismos empresariais de gestão. Instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) também influenciam a nova forma de realizar políticas públicas dentro do governo.

No âmbito da Amazônia e do pensamento sobre o desenvolvimento, os recentes aumentos nas taxas de desmatamento, o avanço de atividades produtivas ilegais e a persistente pobreza da população sobressaem conceitos como a bioeconomia, a transição ecológica e economia verde, existentes nas discussões sobre proteção ao clima e meio ambiente para dentro da política de desenvolvimento regional – marcadamente econômica – e não somente localizadas em eixos setoriais.

Ademais, o uso do território é um conceito político e não apenas um receptáculo de ações públicas. Povos tradicionais, migrantes e descendentes dos colonos incentivados por políticas dos anos 1970, habitantes das metrópoles de Belém e Manaus, são agentes de transformação e podem ter a capacidade de enxergar nas instituições formas de modificação da sua vida cotidiana.

Frente aos desafios de parametrizar a tradição do desenvolvimento com os novos conceitos que envolvem o Estado e a Amazônia, estão localizadas as longevas instituições federais de desenvolvimento regional, que movimentam uma soma significativa de recursos financeiros e que buscam maior reconhecimento de seu potencial enquanto indutores do desenvolvimento inclusivo da região.

PALESTRA 1 - EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO REGIONAL

A palestra visa apresentar experiências recentes de planejamento regional na Amazônia, como a construção do novo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), ferramenta constitucional de planejamento da região, e a Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) Abunã Madeira. A perspectiva parte das noções de participação social, do território, bioeconomia e de metodologias aperfeiçoadas pelo governo federal nos últimos anos, a partir de planos construídos nos anos 2000 sob a perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), como o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e os planos sub-regionais, como o do Xingu. Busca-se discutir dificuldades, avanços e panoramas no contexto do neoliberalismo e do planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia.

PALESTRA 2 - FORMAS DE FINANCIAMENTO E AVALIAÇÕES REALIZADAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA

A palestra busca contextualizar os instrumentos de financiamento para a PNDR e ações federais na Amazônia, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), os incentivos fiscais, os fundos financeiros e os recursos orçamentários administrados pela SUDAM e SUFRAMA. A exposição mostra as incertezas e os avanços sobre os recursos e o montante que podem ser articulados a partir do planejamento regional. Nesse contexto, também são apresentadas experiências (metodologias, dificuldades, objetivos) de avaliações de desempenho dos recursos públicos e de planos de desenvolvimento, tensionando de forma ampliada avaliações de eficiência, eficácia e efetividade já realizadas e buscando discuti-las a partir do planejamento.

PALESTRA 3 - A IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS

Sob a perspectiva territorial e federativa, a descentralização de recursos é elemento chave para estratégias de desenvolvimento que incorporem as demandas presentes nas localidades da Amazônia. Nesse contexto, a palestra busca apresentar elementos que ressaltem a importância da descentralização de recursos federais voltados para o desenvolvimento regional, por vezes, suscetíveis a incertezas orçamentárias, como a do teto de gastos, ou mesmo vinculadas a emendas parlamentares, o que de certo modo, torna mais dificultosa a execução do planejamento regional.
