



A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA LEGAL.

Kleber Antonio da Costa Mourão

Doutorando da Universidade da Amazônia

kleber.mourao@sudam.gov.br

Mário Miguel Amin

Professor Dr. da Universidade da Amazônia

marioamin@gmail.com

Resumo:

O artigo objetiva 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 fins de estimular a atividade econômica e o desenvolvimento da região. As teorias do Desenvolvimento Regional convergem para a concepção de desenvolvimento econômico através do crescimento da atividade produtiva via industrialização, 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 Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Incentivos Fiscais sobre o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IF). A pesquisa é qualitativa, descritiva, fundamentada em dados secundários e efetuada na modalidade bibliográfica com base nos autores que discutem o Desenvolvimento Regional e suas políticas. Os dados foram coletados nos relatórios e publicações do BASA, SUDAM, IBGE e PNUD, contemplando o período de 2007 a 2016. Notar-se-á que a PNDR e seus instrumentos têm grande impacto na Amazônia Legal, sendo responsável 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 estimam que geraram 4,6 milhões de empregos. Entretanto, ainda observa-se 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.

Palavras-Chave: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Gestão do desenvolvimento econômico. Amazônia Legal.

Eixo Temático 4: Relações entre Sociedade, Estado e Mercado para o Desenvolvimento.

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 através do crescimento da atividade produtiva via industrialização, necessidade do planejamento estatal e concessão de estímulos à atividade produtiva.

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); contemplam 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 (sul e sudeste).

Segundo dados do IBGE, de 2010, a Amazônia Legal contempla 59% do território nacional; PIB correspondente a 7,39% do PIB brasileiro, e; 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/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 pólos de crescimento, segundo a qual, o crescimento não ocorre de forma simultânea em todas as regiões econômicas, mas sim em pólos 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 a 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 pólo de crescimento surge em função da indústria motriz (indústria-chave). O desenvolvimento regional estaria assim, vinculado à dinâmica desses pólos. 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 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 propõem 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 ciclo 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. (2010) 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 a 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, através 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 através 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
TOTAL	33.680,0	11.820	21.825,2	67.325,4

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 tem 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 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 no 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
	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	808.299.000	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
Total	1.824.605.865	5,94	5.145.495.650	16,76	659.644.709	2,15	9.759.505.913	31,79	6.967.579.966	22,70	372.441.446	1,21	5.970.081.486	19,45	30.699.355.035

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

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: Banco da Amazônia/Relatórios de Atividades do FNO, 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

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

Fonte: Banco da Amazônia/Relatórios de Atividades do FNO.

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 Termoeletricas, 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 infraestruturantes 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 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 tem 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.

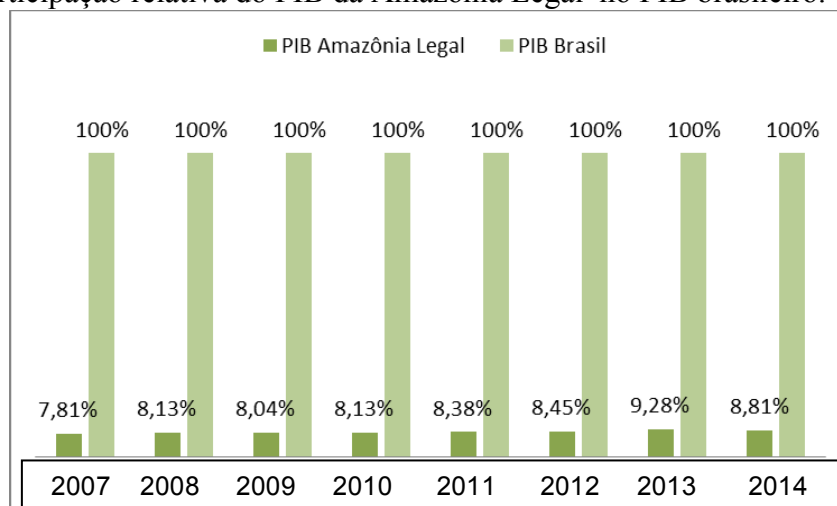
5.5. A PNDR e o desenvolvimento econômico na Amazônia Legal

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 trás 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 Educação	IDHM Longevidade	IDHM Renda	IDHM	Ranking
	2010	2010	2010	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
Maranhão	0,562	0,757	0,612	0,639	26
Mato Grosso	0,635	0,821	0,732	0,725	11
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 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. CONCLUSÃO

O volume de recursos orçados para os instrumentos da PNDR são relativamente significativos 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 infraestruturantes 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-de-desenvolvimento-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/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.

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.