

Mais um desafio: governança para o desenvolvimento da Amazônia

Another challenge: governance for the development of the Amazon

João Mendes Rocha Neto¹, Orcid:

¹ Mestre e Doutor em Administração Pública, Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília e Gestor de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Universidade Federal de Brasília- DF – Brasil. E-mail: jmdrn@uol.com.br

Resumo

A questão das desigualdades regionais é histórica e com raízes estruturais, no Brasil. As políticas de desenvolvimento regional, desde o século XX, alternam seu espaço de visibilidade na agenda dos governos. No caso da Amazônia especificamente, a atuação do Estado brasileiro se deu de forma experimental, resultando em um processo de desenvolvimento problemático que, apesar das potencialidades existentes, configurou um quadro socioeconômico, marcado pela exclusão de grandes contingentes populacionais e uma economia bastante incipiente. O presente artigo pretende fazer uma discussão sobre a governança para o desenvolvimento regional da Amazônia. A reflexão partiu da revisão bibliográfica e se deteve na leitura do Plano Regional de Desenvolvimento, complementando-se pelo levantamento de dados e informações, as quais possibilitaram interpretações sobre os desafios na governança do plano. Concluiu-se que há um conjunto de fatores de ordem política, econômica e social, que se somam à dimensão institucional, que se constituem em obstáculos à consecução do plano.

Palavras-chave: governança; desenvolvimento regional; Amazônia.

Abstract

The issue of regional inequalities is historical and has structural roots in Brazil. Since the 20th century, regional development policies have changed their visibility on the government's agenda. In the case of the Amazon specifically, the action of the Brazilian State was developed experimentally, resulting in a problematic development process that, despite the existing potential, configured a socioeconomic framework, marked by the exclusion of large population groups and incipient economy. This article is intended to discuss governance for regional development in the Amazon. The reflection started from the bibliographic review and focused on the reading of the Regional Development Plan, complemented with the collection of data and information, which allowed interpretations about the challenges in the governance of the plan. It was concluded that there is a set of political, economic and social factors, which add to the institutional dimension, which constitute obstacles to the achievement of the plan.

Keywords: governance; regional development; Amazonia.

Citation: Rocha Neto, J. M.. (2023). Mais um desafio: governança para o desenvolvimento da Amazônia. *Gestão & Regionalidade*, 39, e20237986. <https://doi.org/10.13037/gr.vol39.e20237986>

1 Introdução

O histórico modelo de desenvolvimento do Brasil alimentou o fenômeno das desigualdades sociais e também das regiões. Isso se evidencia por um conjunto de insuficiências que vão desde o capital social até a infraestrutura, que divide o país cindido e posiciona sua porção setentrional em clara desvantagem em relação à parte meridional.



A Amazônia, juntamente com o Nordeste, integra esse conjunto regional com marcas de pobreza e subdesenvolvimento, apesar de registros históricos relevantes demonstrarem ciclos de desenvolvimento pontuais, desde o Brasil colônia até a contemporaneidade. No entanto, o que tem caracterizado essa trajetória da região, sobretudo nos últimos anos, é o dilema de equilibrar o seu desenvolvimento, de forma integrada à perspectiva da sustentabilidade ambiental.

Os ciclos mencionados tiveram no Estado brasileiro seu principal patrocinador e produziram uma visão ambígua do desenvolvimento que ainda se perpetua, de um lado, a ausência do poder público na resolução de problemas estruturais, e de outro lado, a apropriação dos recursos por grandes agentes econômicos que se somam às redes ilegais de exploração dos recursos naturais.

Assim, percebe-se que o problema central no desenvolvimento da Amazônia é a ausência de uma estratégia de longo prazo e uma frágil institucionalidade que passou por momentos de maior visibilidade, mas na maior parte do tempo foi completamente esvaziada, tendo como maior exemplo a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), instituição responsável pelo planejamento da região.

O presente artigo se debruça sobre o mais recente instrumento de planejamento para a região, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), elaborado no ano de 2019 pela Sudam, com a participação dos governos estaduais e sociedade civil, e encaminhado ao Congresso Nacional, atendendo à legislação. Assim, o objetivo desta discussão é refletir sobre a governança proposta no PRDA, tomando por base a categorização feita por Buta e Teixeira (2020), entendendo que o arranjo para implementação do plano se estrutura em um complexo ambiente institucional.

A destacar que o PRDA reserva espaço na proposição de estratégias de governança horizontais e verticais e reconhece a importância desse diálogo, de forma permanente. No entanto, o documento toma para si e, conseqüentemente, para a Sudam, a coordenação para implementação do Plano. Esse cenário não considerou um conjunto de outros atores que, apesar de não possuírem mandato para o planejamento regional, acabam por atuar, a partir de suas atribuições, para o desenvolvimento da Amazônia, de forma independente e, por vezes, até concorrente.

O artigo parte de um debate teórico conceitual, que incorpora diversos campos do conhecimento e procura promover o diálogo entre governança e território, como elementos fundamentais ao processo de desenvolvimento regional. Em seguida, são delineados os procedimentos metodológicos que lançam luzes para as análises que se seguem, verticalizando aspectos do PRDA associados à governança do plano e aos desafios encontrados na sua implementação. As informações colhidas junto a órgãos oficiais apontam para uma conjuntura de conflitos institucionais e insuficiências de cooperação e gestão, tanto horizontal, como verticalmente. O artigo é finalizado com algumas provocações e, possíveis, indicações para continuidade de uma agenda de pesquisa em relação ao tema.

2 Políticas Regionais e a necessária governança territorial

A utilização de recortes espaciais como instrumento de intervenção do Estado tem sido recorrente em diversas partes do mundo e em diferentes escalas geográficas voltadas para as políticas públicas e para o planejamento regional.

O histórico de experiências que utilizam regiões como foco de políticas é vasto, e aponta para uma considerável gama de abordagens e formas do Estado operar a partir das realidades encontradas nessas áreas, com vistas ao enfrentamento de seus problemas. Nesse sentido, Bezzi (2001) aponta que o Estado é o sujeito do planejamento regional, pois é ele quem dispõe sobre



o modelo de desenvolvimento a ser adotado, conjuntamente com os agentes sociais e econômicos.

A fim de enriquecer essa etapa do debate, que focaliza a intervenção governamental e seus efeitos no território, é importante destacar também a contribuição de Muller, ao distinguir formas de ação do Estado, por meio de suas políticas públicas, e como as mesmas podem se expressar no espaço:

Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com uma racionalidade própria. Através da lógica territorial o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político administrativa como um município, estado ou região), uma zona com status particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global (como a de descentralização). Através da lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como indústria, saúde, agricultura) (1982, p. 166).

A contribuição do autor permite observar que, frequentemente, as duas lógicas se tocam, uma vez que existem políticas públicas setoriais com endereçamento específico para espaços qualificados, baseadas em critérios de ordem técnica, o que permite distintas regionalizações e incidências espaciais das ações estatais.

Ainda sobre a diversidade de recortes regionais das ações governamentais setoriais, é possível encontrar na contribuição de Limonad (2004) aspectos que reforçam o caráter instrumental que os espaços geográficos adquirem nas políticas públicas, ao dizer que as regionalizações das políticas visam o atendimento aos problemas que desejam enfrentar. A partir dos seus instrumentos, podem existir diversas regionalizações para um mesmo espaço, ou seja, políticas setoriais agindo em uma mesma região a partir de distintas lógicas, o que corrobora com a visão de Muller (1982).

Fazendo contraponto, Araújo qualifica as políticas setoriais como “a-territoriais” e traz luzes ao caso do Brasil, salientando: “O essencial das políticas públicas [no Brasil] se define e executa no corte macroeconômico e setorial (ambos a-espaciais)” (Araújo, 2000, p. 57), e comenta que tal fato se reforça pela natureza compensatória e acessória das políticas de desenvolvimento regional, tratadas nos últimos anos a reboque das políticas econômicas e de algumas iniciativas especializadas.

Cabe destacar que, na lógica setorial, a solução dos problemas se dá pela intervenção especializada, atingindo segmentos e promovendo alterações de condições desfavoráveis por intermédio do enfrentamento de problemas a partir das demandas específicas. Essa lógica fortalece vinculações territoriais, segmentadas, considerando o atendimento de demandas de grupos específicos, obscurecendo o caráter complexo e intersetorial de alguns temas, resultando, também, na fragilização da dimensão territorial nas políticas públicas. Sobre esse aspecto, Bandeira destaca:

[o] modelo de planejamento e gestão do território deve dispor de mecanismos que promovam a articulação de ações dentro de um mesmo nível de governo. Ou seja, que assegurem uma coordenação “horizontal” entre as ações de diferentes órgãos de uma mesma instância federativa que incidam sobre uma determinada porção do território. Essa articulação é dificultada pela própria estrutura “setorializada” da administração pública brasileira e pelas diferentes regionalizações operacionais utilizadas pelos vários órgãos setoriais (2007, p. 207).

Apesar dos pontos divergentes, existem aspectos que aproximam as análises dos autores no sentido de evidenciar o espaço como recurso de planejamento nas diferentes estratégias das

agências governamentais e de suas políticas públicas, que variam de acordo com o tamanho e intensidade da questão a ser enfrentada, bem como de sua relevância na agenda de políticas.

Adicione-se a isso a visibilidade que tais temas possuem perante a opinião pública, além, é claro, dos atores que disputam espaço, a partir de suas posições de poder. Entendimento complementado por Lefebvre, citado por Soja, ao dizer que: “[...] o espaço (...) sempre foi político e estratégico” (1993, p. 145), o que requer das políticas públicas territoriais a visão de complexidade que integra agendas diversas e interesses, em um jogo que não finaliza nunca.

O processo de planejar não é garantia de desenvolvimento para as regiões, pois existe um conjunto de condições internas que devem ser satisfeitas, além de complexos fatores externos de ordem econômica, social, política e, sobretudo, institucional, os quais podem se constituir em obstáculos no alcance dos objetivos propostos. Fatores que, no caso brasileiro, colocam a governança territorial e as relações federativas no centro do debate da agenda do desenvolvimento regional, sobretudo, quando se fala de cooperação para alcançar resultados.

Esse contexto institucional abre espaço para a discussão sobre a governança multinível, que pode apresentar-se sob formas diferenciadas, conforme destacado por Maggetti e Train (2018), que realizam uma ampla revisão dessas distinções a partir de autores consagrados no tema. Há de se destacar que Maggetti e Train (2018) assinalam uma dessas facetas da governança multinível, a partir de relações federativas e da descentralização de políticas públicas, entendendo que alguns problemas excedem a capacidade do governo central, o que impõe a necessidade de cooperar com outros entes federados. Nesse contexto se inserem as políticas de desenvolvimento regional e sua governança.

O debate sobre governança territorial é amplo e, portanto, polissêmico, quando fornece distintas visões e argumentações que se sustentam teoricamente. Willi, Putz e Muller (2018) desenvolveram uma investigação que sistematiza as contribuições de autores diversos, os quais discutem especificidades territoriais (áreas urbanas, rurais, fronteiriças), além de contextualizar o surgimento do conceito, entendendo sua complexidade a partir dos muitos atores envolvidos nas disputas e utilização do território. Tal debate se complementa em Dallabrida, Rotta e Bittenbender (2021), que sinalizam para as contradições encontradas no território e, portanto, na governança territorial.

Na teoria, iniciativas de governança territorial podem ser bastante interessantes, uma vez que exercitam a negociação; para pactuação; entre atores do mesmo nível ou de níveis diferentes de governo, além da sociedade civil e grupos de interesse. Segundo Dallabrida (2020) a governança territorial poderia ser caracterizada como: “[...] uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial.” (p. 13), alerta para a importância desse espaço ser democrático, mas; também; diz que; nem sempre onde existe governança há democracia no processo de decisão. Assim, pode-se entender que os espaços de participação e negociação possuem variações, segundo cada política pública, segundo a tradição da organização de franquear esse compartilhamento decisório, ou segundo a agenda de governo, seguindo traços dos mandatários que podem ser mais receptivos aos processos democráticos ou não.

Logo, a governança territorial, além dos aspectos elencados anteriormente, constitui-se em uma complexa arquitetura de instituições e um rico quebra-cabeça de estratégias, a depender dos grupos de interesse que vão disputar o uso e a primazia do desenvolvimento das regiões. Isso fica evidente quando Brandão esmiúça a estrutura de atores/instituições/políticas públicas em torno do território:

[...] articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas (...) implica o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao

mesmo espaço territorial e a mesma problemática (...) [e] o reconhecimento e a aceitação de competências supostas a um dado nível territorial (2007, p. 209).

A realidade mostra que a articulação entre esses níveis de governo, por vezes, torna-se problemática, em face da ausência de instâncias que promovam o diálogo com os diversos atores, com a ausência de estratégias de coordenação entre as diferentes agências governamentais da esfera federal que, na teoria, deveriam tratar de temas transversais convergindo suas ações, mas na maioria das vezes não fazem. Portanto, a governança como solução, também, pode ser problema, quando essa arquitetura é complexa e segmentada, a exemplo do que se verifica em políticas de desenvolvimento regional.

A visão assinalada acima, vai ao encontro das análises de Rhodes (1996), que define governança como redes auto-organizadas, ou redes interorganizacionais. Para o autor, elas são um desafio à governabilidade porque se tornam autônomas e resistem às orientações centrais. Em interpretação semelhante, Santos (1997) assinala que, governança envolve padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais, dentro e fora do sistema econômico.

Merece registro aquilo que se verifica como consenso entre diversos autores, o fato de que governança é um conceito popular, porém impreciso, como destacado por Rhodes (1996); acompanhado por Fukuyama (2013), ao dizer que o conceito não está bem estabelecido, resultando em distintos estudos com significados diversos. Tal opinião encontra amparo também nas palavras de Rose-Ackerman (2017), que entende o conceito como polissêmico, multidimensional e ambíguo. E, mais recentemente, Buta & Teixeira (2020) igualmente advogam pela polissemia do conceito de governança, que por ser lastreado em diversas correntes teóricas, tende a apresentar definições variadas.

Já, Levi-Faur (2012) considera governança como uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado. Nesse aspecto, governança assume um caráter multidimensional e interdisciplinar. É necessário, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é empregado. Além disso, vale a pena destacar que governança tem aplicação em variados campos do conhecimento, com sentidos diferentes.

De forma sumarizada, governança pública consistiria na capacidade de governo de atuar em rede, de forma colaborativa em busca da resolução de problemas. No caso de políticas de alcance territorial, que se estruturam sobre arquiteturas institucionais complexas, a governança é um desafio, pois não se encerra nas instituições que detêm incumbência sobre o tema, muitas vezes, depende de outras organizações com grande poder de veto às políticas regionais, embora sem atribuições relacionadas ao assunto.

Esse caleidoscópio tem reflexos na qualidade da governança e na sua mensuração, como estudado por Gisselquist (2014), que estudou diversas políticas públicas com base em uma postura crítica, alertando que deve ser dada maior atenção ao quadro conceitual e seu conteúdo, além de se verificar a possibilidade desses índices serem válidos, confiáveis e replicáveis.

De forma geral a governança tem sido analisada a partir das mais diversificadas dimensões, embora algumas delas estejam presentes em grande parte dos estudos que se detêm na sua mensuração. Em discussão sobre a governança nas políticas públicas, Keping (2018) entende a centralidade da legitimidade, da transparência, da *accountability*, do respeito às regras, da responsividade e da efetividade, como fundamentais para a boa governança. Quando se trata do recorte do objeto do presente artigo, Willi, Putz e Muller (2018), em seu estudo, apresentam dimensões centrais para a governança regional: a participação, a criação de vínculos, a formalização do arranjo, a autonomia regional, e o reconhecimento de um ambiente marcado por relações de poder.



Esse aparte foi necessário para demarcar que a opção a ser feita no presente artigo está mais próxima de Santos (1997) e Rhodes (1996), mas operacionalizada a partir das categorias assinaladas no artigo de Buta & Teixeira (2020) para a definição de governança, quais sejam: Coordenação de *stakeholders*, Monitoramento e controle, Participação, Capacidade governamental, Condições de governança, apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Governança, segundo suas categorias e definições

Categoria	Descrição
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Abrange o envolvimento de indivíduos e organizações na coordenação de metas e políticas; e a coordenação transversal desses atores para a consecução dos objetivos.
Participação	Relaciona-se às condições institucionais necessárias para que haja governança, uma vez que depende da existência de direitos, garantias e liberdades que permitam e estimulem a organização social.
Capacidade Governamental	Associa-se à efetividade do governo, à qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas, à produção e ao resultado das políticas públicas.
Monitoramento e controle	Abarca a prestação de informações, apresentação de justificação e a responsabilização dos agentes públicos por seus atos e omissões.
Condições para governança	Inclui os requisitos institucionais necessários para que emergjam mecanismos de governança.

Fonte: Adaptado de Buta & Teixeira, (2020)

É necessário esclarecer que, na origem, Buta e Teixeira (2020) apresentam um conjunto de indicadores associados a cada categoria, que não foram utilizados, considerando isso tornaria a análise demasiadamente extensa. Dessa forma, a opção recaiu sobre aspectos mais gerais, relacionados à descrição, que podem contribuir para as reflexões sobre a governança do desenvolvimento regional da Amazônia e, em que condições o principal instrumento de planejamento regional – PRDA - opera diante da complexidade institucional encontrada.

3 Percurso Metodológico

Esse artigo se caracteriza pela abordagem qualitativa, considerando a natureza do objeto de investigação, a análise da governança do PRDA; quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, considerando que problematiza e, leva a reflexões, que podem subsidiar decisões em relação ao objeto; quanto aos objetivos trata-se de uma pesquisa explicativa, pois procura identificar elementos que se correlacionam para desenhar o cenário de adversidades para a governança do plano; e quanto aos procedimentos, se caracteriza como uma investigação bibliográfica-documental, pelo conjunto teórico que oferece suporte e pela consulta a acervos de publicações oficiais, bem como às bases de dados de instituições governamentais e da sociedade civil.

Ressalte-se que, esse caráter de análise documental deveu-se, sobretudo, ao fato de o objeto do artigo centrar-se no PRDA e na governança do desenvolvimento regional, o que requereu o exame de outros referenciais de governo que tratam da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ou da Amazônia. Quanto à focalização em fontes documentais específicas, Kripka, Scheller e Bonotto (2015) assinalam que: “O documento a ser escolhido para a pesquisa dependerá do problema a que se busca uma resposta, portanto não é aleatória a escolha. Ela se dá em função dos objetivos e/ou hipóteses sobre apoio teórico.” (p. 245), o que justifica o acervo referenciado no artigo.

Assim, os principais meios utilizados, além da pesquisa bibliográfica, de distintos campos do conhecimento, a destacar ciências políticas, administração pública, economia e geografia, somam-se documentos oficiais da Sudam e outras intuições governamentais que tratam o tema diretamente, ou tangenciam, participando dos seus arranjos de governança, a



exemplo do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que tiveram seus sítios eletrônicos consultados.

A destacar que a principal fonte de consulta documental foi o portal da Sudam, de onde foi retirado o PRDA, todo o conjunto de leis que baliza a atuação da instituição, além de dados referentes à gestão da superintendência, que permitiram uma análise mais acurada dos desafios impostos à governança do Plano. Fez sentido, também, relacionar como se deu o processo de elaboração do PRDA, considerando que a proposta do artigo é refletir sobre a governança para implementação do plano, o que foi possível a partir de documentos que descrevem a trajetória da construção do instrumento, durante o ano de 2019.

No que se refere ao conteúdo do PRDA, a análise documental se deteve nos aspectos que se relacionam à governança como elemento fundamental para o sucesso do plano, procurando estabelecer uma correlação entre aquilo que está manifestado no documento e aspectos que foram analisados, os quais indicam o quanto ainda há por fazer para que se tenha uma boa coordenação para implementação daquilo que está consignado no PRDA.

Outros diplomas legais foram necessários para enriquecer as reflexões, o que tornou central a consulta ao sítio eletrônico do Palácio do Planalto. Isso possibilitou a verificação do conjunto de instituições que tem atribuições complementares e, por vezes, concorrentes em relação à Amazônia, além de instrumentos infralegais que elucidam aspectos desafiadores para concretizar as intenções inscritas no PRDA.

Ainda no espectro de agentes estatais, foram consultados Relatórios do Ministério da Economia, do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União, que indicam os problemas relacionados a capacidades de implementar políticas regionais, por parte do arranjo institucional responsável pelo desenvolvimento regional, em âmbito federal, mas também dos entes federados, e aponta algumas ações desses órgãos no sentido de contornar essas questões estruturais do federalismo brasileiro, para assegurar uma boa governança no desenvolvimento regional.

Para qualificar as questões de insuficiências da governança, foram relevantes os dados encontrados no portal da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) que, por intermédio do seu Índice de Desenvolvimento Municipal – IGM, apontaram para o grave problema de gestão encontrado em grande parte dos municípios brasileiros e, mais particularmente, na Amazônia, intensificando o problema da cooperação federativa, em face dos déficits fiscais e de gestão.

Entende-se que esse conjunto de recursos possibilitaram alcançar o objetivo pretendido, quando discutidos à luz da reflexão de Buta e Teixeira (2020), que mensura e qualifica governança. Nesse sentido, as análises apresentadas procuram apontar que meios e recursos institucionais se mostram insuficientes para a governança do PRDA e, conseqüentemente, para assegurar aquilo que foi consignado no documento, como estratégia para o desenvolvimento da Amazônia.

4 Desafios à governança do PRDA

O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), segundo a Lei Complementar n. 124/2007, constitui-se no principal instrumento de planejamento da Sudam para a região. Nele, constam os objetivos, as estratégias de desenvolvimento e os meios para alcançá-las. Conforme disposto na LC n. 124/2017, o Plano possui aderência com a PNDR, instituída em 2019, na sua segunda fase, pelo Decreto n. 9.810, de 30 de maio.

A análise aqui apresentada parte do Quadro 1, entendendo que cada uma das categorias enumeradas se constitui em condições para a efetividade das ações consignadas no PRDA, a partir da governança proposta no Plano, mas também é uma arquitetura institucional, fortemente



dependente de outros órgãos de governo e de suas instâncias colegiadas, insuficientemente sensibilizados para a importância do instrumento de planejamento. Ao tratar de governança do PRDA, a Sudam enfatiza:

Deve-se considerar no eixo institucional algumas medidas, tais como: a melhoria da governança do setor público, com o aumento da eficiência e da eficácia nas ações de governo; a consolidação de sistemas de governança multinível; a redução do déficit institucional no intuito de que sejam criados acordos com instituições nacionais e internacionais na busca de captação de recursos financeiros e de parcerias, favorecendo o financiamento e a sustentabilidade do sistema de governança, assim como a redução da dependência dos estados e municípios em relação ao Governo Federal, incentivando a promoção, a articulação e a cooperação entre os entes federal, estaduais, municipais e a sociedade (interdisciplinar). (SUDAM, 2019, p. 170)

O plano se estrutura a partir de 5 Eixos: econômico, social, ambiental, infraestrutura e institucional. A esse artigo interessa especialmente este último eixo, considerando que todos os demais podem ser impactados em função da fragilidade do arranjo responsável pela implementação do PRDA, na cooperação horizontal, entre diversas agências de governo federal.

Já, a cooperação vertical, manifestada nas relações federativas, pode também ser um obstáculo, considerando que muitas das ações têm, nos entes subnacionais, os protagonistas, seja para sua estruturação, em papel complementar de financiamento, seja para manutenção dessas estruturas. Apesar do reconhecimento feito pela Sudam no PRDA que dá especial relevo à governança, enfatizando que almeja: “[...] o bem coletivo, no sentido de unir os atores locais em um esforço de articulação, mobilização, cooperação e responsabilização” (Sudam, 2019, p. 163) e, portanto, vislumbra um arranjo que deve mobilizar distintos atores em torno do projeto de desenvolvimento da Amazônia.

A partir das categorias vistas no Quadro 1, Buta e Teixeira (2020) assinalam que governança seriam os: “arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando, assim, a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social” (p.389). Dessa forma, considerando o objeto analisado no artigo, a governança se constituiria de um espaço democrático em que tomam parte atores estatais e sociedade civil, mobilizando forças em torno de uma estratégia de desenvolvimento para a Amazônia.

Ao tratar das categorias coordenação de stakeholders e participação social, desponta o primeiro grande desafio, conjugar os interesses e a efetividade dos processos participativos, considerando a existência de três instâncias estratégicas que dialogam com o desenvolvimento macrorregional da Amazônia: a) a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR), instituída pelo Decreto n. 9.810/2019; b) o Conselho Deliberativo da Sudam, instituído pela LC n. 124/2007; e c) o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-presidência da República, pelo Decreto n. 10.239/2020. O quadro abaixo demonstra o sobreposição de atribuições quando se trata da coordenação para o planejamento regional e da participação de atores nos processos decisórios desses colegiados.

Quadro 2 – Dispositivos associados ao planejamento e participação na dimensão estratégica

Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	Conselho Deliberativo da Sudam	Conselho Nacional da Amazônia Legal
Dimensão Planejamento		
Estabelecer diretrizes para a revisão da PNDR e a sua operacionalização,	Estabelecer as diretrizes de ação e propor, em articulação com o	Coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à



em conformidade com os seus instrumentos, sobretudo, com os planos regionais de desenvolvimento e as suas revisões Inciso I, artigo 8, Decreto 9.810/2019)	Ministério da Integração Nacional, projeto de lei que instituirá o plano e os programas regionais de desenvolvimento da Amazônia (inciso I, artigo 10, LC 124/2007.)	Amazônia Legal (Inciso I, artigo 3, Decreto 10.239/2020)
Dimensão Participação Social		
Exclusivamente governamental (artigo 9, Decreto 9.810/2019)	Composição com predomínio governamental, em diversas esferas, conferindo espaço para 6 representantes da sociedade civil regional.	Exclusivamente governamental (artigo 4, Decreto 10.239/2020)

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Há uma outra questão de fundo, as sub-regionalizações feitas pelo próprio governo federal, na região, que resultaram em instrumentos de planejamento e governanças dissociadas das instâncias estratégicas, a mais conhecida delas é que se constituiu a partir da construção da UHE Belo Monte, na região do Xingu, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS); mas existem outras como o Programa Abrece o Marajó, coordenado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e, mais recentemente, a constituição de uma nova região de planejamento, voltada para o agronegócio na confluência dos estados do Amazonas, Acre e Rondônia, denominada de Amacro, utilizando-se das siglas dessas unidades da federação, capitaneada pelos governos estaduais e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Para além desses programas, há de se considerar as ações propostas no âmbito do CNAL, que denotam um evidente sombreamento com o PRDA, conforme se verifica no seu Mapa Estratégico (Figura 1). Nascido de uma conjuntura, – quando o país assistiu ao aumento dos indicadores de desmatamento e grandes incêndios na floresta – o Conselho acabou por reunir importantes atores governamentais em torno de um conjunto de iniciativas estruturais. No arranjo proposto no âmbito do CNAL existem Subcomissões, e dentre elas há uma de Articulação Institucional que sequer conta com a presença da Sudam.

Figura 1 – Mapa Estratégico do CNAL
Mapa Estratégico Conselho Nacional da Amazônia Legal - 2020-2030



Fonte: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia>

Some-se a essa complexa institucionalidade o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, que reúne governos do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e que, na cláusula 7 do seu Protocolo de Intenções, aponta como finalidade do Consórcio: “[...] o desenvolvimento econômico e social da Amazônia Legal, de maneira harmônica e sustentável (...) outras iniciativas de interesse comum que tenham por objetivo o desenvolvimento regional integrado e sustentável.”

Em artigo, Lima, Teixeira e Lamarão Neto (2020) discutiram o papel do Consórcio e da Sudam no contexto de desenvolvimento da Amazônia e apontaram a importância dessa instância colegiada forjada a partir dos governadores. Cabe, no entanto, fazer uma reflexão a partir do que assinalam os autores quando dizem: “[...] que esses entes podem se organizar para planejar ações conjuntas para esse fim (desenvolvimento)” (2020, p. 411), mas por outro lado, há sempre a possibilidade de disputa por projetos estruturantes e por indefinição quanto às prioridades, dos governos estaduais, que podem não se mostrar convergentes com um projeto de desenvolvimento macrorregional.

Esse conjunto de atores e seus distintos modelos de governança, denunciam um problema fulcral: falta uma instituição de referência, bem como estão ausentes as questões escalares que possibilitariam orientar os instrumentos de planejamento regional e as estratégias de desenvolvimento, conforme foi destacado por Brito, Mattedi e Souza (2017), ao alertarem quanto ao: “[...] entendimento das escalas com uma perspectiva mais relacional e não determinada, fixa, rígida ou preconcebida” (p.21) e arrematam que a utilização dessa perspectiva contribui para: “[...] identificar a melhor escala de análise e de ação política” (p.21).

Os elementos anteriores sugerem baixo nível de engajamento da Sudam e da apropriação do PRDA nas redes regionais, que se mostram bastante dispersas quando se fala de diversidade de participantes e sinergia, ou seja, as dimensões que Buta e Teixeira (2020) enumeram quando tratam da coordenação de stakeholders, se mostram insuficientes para colocar em marcha as propostas do plano.

Sob a perspectiva da governança proposta, o Plano se vincula à PNDR, já referida, que instituiu a CPINDR, constituída por 6 ministros, sendo 4 deles do centro de governo¹, como instância superior de governança da política e dos seus instrumentos, o que inclui o PRDA. Dentre atribuições da Câmara estão promover a articulação de políticas setoriais e a articulação federativa, ou seja, estabelecer relações horizontais e verticais para a governança do desenvolvimento regional.

Instituída em 2019, e com previsão de reuniões semestrais, a Câmara só foi instalada oficialmente no final de 2020, com uma única reunião. Isso cria uma lacuna na governança proposta pelo PRDA, considerando que a alta gestão do governo não se mobiliza para construir a agenda partilhada, como requer a estratégia do Plano, sobretudo, no sentido de assegurar recursos orçamentários para as ações propostas, como já visto.

Embora a Sudam possua Conselho Deliberativo, já mencionado, com a participação de ministros, sua vinculação ao Ministério do Desenvolvimento Regional a coloca em uma instância mais tática, além disso, seus planos de desenvolvimento, em qualquer escala, obrigatoriamente, devem se orientar pela PNDR. Essa situação instaura um ambiente de incertezas, considerando que os Planos macrorregionais, embora previstos em leis

¹ Integram a Câmara: o Chefe da Casa Civil da Presidência da República; o ministro da Economia; o ministro do Desenvolvimento Regional; o ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; o ministro Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e o ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.



complementares, dependem demasiadamente da CPINDR, criada por Decreto, para negociações políticas que assegurem sua consecução.

Dessa forma, estariam prejudicados, além da capacidade governamental, aspectos associados à Qualidade Deliberativa, apontada por Buta e Teixeira (2020), considerando que, apesar de o Condel ser a instância máxima de deliberação das ações sobre o desenvolvimento regional para a Amazônia e contar com relevantes atores políticos, a efetivação das propostas contidas no PRDA reclamam decisões do governo, a exemplo da Câmara², já mencionada, e outras instâncias como a Junta Orçamentária e o Conselho de Avaliação em Políticas Públicas do Ministério da Economia, que reúnem mandatos para determinar o orçamento das ações.

Isso, de certa forma, expõe uma fragilidade da principal instituição responsável pelo PRDA, a Sudam e sua instância de governança mais importante, pois o Condel se constitui em espaço político de negociações e tomada de decisões estratégicas, com a participação do governo federal, dos governos estaduais e municipais, segmentos empresariais e sociedade civil, embora bastante sub-representados³.

Nesse aspecto, a categoria participação, destacada por Buta e Teixeira (2020), possui especial relevância, considerando que, no atual governo, a participação social vem sendo secundarizada e bastante dificultada, seja pela revogação de diversas instâncias participativas⁴, seja pelas exigências para reconstituição desses fóruns, deixando tal decisão à mercê do poder discricionário da alta gestão.

O processo de elaboração do PRDA, além de obedecer a LC n. 124/2007, deve também observar a temporalidade do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, considerando que a peça, segundo a legislação, deve ser submetida ao Congresso Nacional concomitante ao plano do governo central. A elaboração do PRDA envolveu a equipe técnica da Sudam em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

A metodologia de elaboração do PRDA poderia ser sumarizada em: a) definição de uma ideia força para o Plano, que foi a bioeconomia como macro vetor de desenvolvimento; b) mobilização dos quadros internos da Sudam; c) levantamento de informações e elaboração de um primeiro documento, atendendo à estrutura determinada na LC 124/2007; d) reuniões com governos dos estados da área de atuação da Sudam com objetivo de colher propostas; e) consulta pública à sociedade civil e comunidade acadêmica no sítio eletrônico da Sudam, com a finalidade de recepcionar sugestões; f) qualificação e apropriação das propostas vindas dos estados e da sociedade civil; e g) elaboração de peça final do PRDA para votação no Conselho Deliberativo da Sudam, em maio de 2019. Posteriormente foi entregue, pelo Ministro do Desenvolvimento Regional, ao Presidente da República que o encaminhou ao Congresso Nacional, em novembro do mesmo ano.

O Plano Plurianual do Governo Federal, em uma tentativa de simplificação metodológica, acabou por adotar uma estrutura que somou o recorte regional ao fato urbano/metropolitano e com um único objetivo, embutindo todo o esforço do PRDA em um programa que é nacional com um único indicador – interiorização do desenvolvimento –, o qual requer ações de múltiplas instituições. As estratégias do PRDA não estão, sequer, nas metas intermediárias do Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial, que consta no PPA.

² Segundo o inciso X do artigo 8º, do Decreto 9.810/2019, compete a Câmara: - propor a inserção das ações federais prioritizadas nos planos regionais e sub-regionais, no Plano Plurianual da União e na Lei Orçamentária Anual.

³ O Conselho Deliberativo é formado pelas seguintes representações: governadores dos estados da área de atuação da instituição, ministros dos Ministérios Desenvolvimento Regional, da Economia e de mais seis de ministérios setoriais; três prefeitos de municípios de diferentes estados; três representantes do empresariado de diferentes estados; três representantes da classe trabalhadora de diferentes estados; além do Banco da Amazônia.

⁴ Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019.

Trata-se de um aspecto que contribui para fragilizar a legitimidade e reconhecimento do Plano como o principal instrumento para o desenvolvimento da Amazônia, considerando que a tramitação no legislativo ainda se encontra nas fases iniciais, não havendo sequer Comissão Especial para apreciá-lo, o que se deve à pandemia, que diminuiu o ritmo dos trabalhos e priorizou iniciativas necessárias ao país no enfrentamento da crise sanitária. Dessa forma, o PRDA não só se descolou do PPA federal e, com isso, não assegurou convergência territorial dos recursos nos ministérios setoriais, como também não conseguiu promover a ponte com o planejamento dos estados, que deveriam se complementar, por intermédio dos seus PPAs.

Os elementos apresentados, corroboram para o déficit de capacidade governamental apontado por Buta & Teixeira (2020), considerando que a ausência do PRDA no principal instrumento de planejamento do governo federal para o quadriênio, também afasta o Plano dos meios de financiamento, no caso o Orçamento Geral da União, dos exercícios que coincidem com sua vigência e, portanto, inviabilizam que sejam concretizadas as suas propostas.

Em relação aos aspectos do financiamento para o desenvolvimento regional, deve-se destacar o quadro fiscal dos últimos anos, que sinaliza para um cenário adverso a curto, médio e longo prazos, considerando a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que impõe limitações nos gastos públicos por 20 anos. Há um agravamento do contexto, considerando a desaceleração econômica do país, com forte impacto na arrecadação do governo central, ao mesmo tempo que uma crise, sem precedentes, demandará investimentos na área social e na retomada das atividades produtivas, notadamente nessas regiões já marcadas pela desigualdade.

Ainda, em se tratando de fontes de investimentos para o desenvolvimento da Amazônia, deve ser registrado que o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte dispunha de R\$ 7,7 bilhões para projetos do setor privado no ano de 2020. No entanto, os Fundos de Desenvolvimento vêm sendo objeto de avaliações negativas da área econômica do governo, abrindo espaço para um conjunto de propostas em tramitação no Congresso Nacional, que promovem reformulações de concepção e redistribuem o volume de recursos para outras unidades da federação. A destacar o relatório de avaliação do extinto Ministério da Fazenda que, após analisar diversas dimensões relacionadas aos instrumentos de financiamento da PNDR, concluiu pela: “[...] baixa eficácia destes [Fundos Constitucionais de Desenvolvimento] no alcance do seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões apoiadas.” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 136).

Somada à qualidade deliberativa, o quadro anterior reforça a pouca capacidade de fazer entregas, apontada por Buta e Teixeira (2020) como um dos indicadores de Capacidade Governamental, quando não se dispõe dos meios técnicos e institucionais, além da insuficiência de recursos e autonomia para realizar aquilo que o PRDA recebeu.

Outro efeito desse quadro são as avaliações feitas pelos órgãos de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU) quando avaliam os planos de desenvolvimento regional e seus instrumentos, de forma apressada, ou com base em modelos gerenciais orientados pela eficiência. Nesse sentido, a contribuição dada por Herbert Simon e discutida por Oliveira e Paes de Paula (2014) traz algumas luzes ao dizerem: “No setor público, não há como determinar com precisão que um resultado de uma política pública foi alcançado em decorrência de uma ação específica.” (p. 122). Trata-se de uma reflexão sobre o conceito de eficiência perfeita, vinda da gestão empresarial, bastante adotada pelo sistema de fiscalização e controle, frente aos desafios das políticas públicas que buscam resolver problemas multidimensionais e, assim, vão requerer atuação intersetorial, sendo necessária sua avaliação com base na ótica da eficiência relativa.

O PRDA, como já dito anteriormente, possui uma ideia força – a bioeconomia -, que representa um norte para todas as demais ações, apesar de reconhecer a existência de problemas históricos e estruturais que ainda precisam ser solucionados na Amazônia. Dessa forma, a



inovação é considerada como fator fundamental e estrutural para enfrentar as questões sociais, econômicas, ambientais, culturais e institucionais, seja a longo ou curto prazo, conforme preconizado no documento.

No entanto, há que se ter um cuidado quando se trata de incorporar a bioeconomia e o discurso do desenvolvimento sustentável para não perpetuar uma armadilha já denunciada por Ferreira e Costa (2021) em análise sobre o discurso panóptico que recai sobre os recursos naturais da Amazônia e acabam por conferir lugar privilegiado aos grandes agentes econômicos, os quais se apropriam dos discursos e, portanto, passam a protagonizar a vida econômica e social da região. A crítica dos autores é assinalada quando dizem:

[...] a institucionalização da noção do desenvolvimento sustentável não promoveu grandes rupturas com os modelos anteriores de desenvolvimento, baseados estritamente no aspecto econômico. Faz-se necessária a busca de novas formas de conceber o desenvolvimento, nas quais os princípios da sustentabilidade possam de fato se sobrepor à ideia da exploração econômica dos recursos, de forma a atender as necessidades reais da sociedade, sem comprometer a manutenção dos recursos naturais das regiões que os contêm. (Ferreira & Costa, 2021, p. 178)

Por outro lado, para que a bioeconomia se constitua como motor do desenvolvimento são necessárias condições para inovação, ainda inexistentes na região. Diniz e Diniz (2018) apontam alguns elementos que caracterizam o sistema de Ciência e Tecnologia da Amazônia: a) poucas instituições de pesquisa; b) fragilidade das redes de pesquisa; c) pouco investimento dos estados e do governo federal; d) insuficiência na formação e qualificação dos pesquisadores; e) deficiência da infraestrutura para pesquisa; f) fragmentação das pesquisas, que leva à baixa capacidade de patenteá-las e levá-las aos agentes do mercado. A somatória desses aspectos resulta em concentração do conhecimento próximo aos grandes centros urbanos regionais e uma rede com poucas instituições de excelência. Complementam esse debate, Costa e Nuñez (2016) quando alertam:

Processos de gestão e inovação envolvem escalas geoeconômicas e geopolíticas, portanto, de acordo com a escala adotada são estruturadas políticas e instituições (...) e setores que extrapolam a dimensão local da produção, visto que envolve a cadeia produtiva em sua totalidade, isto é, produção-distribuição-circulação-consumo, ainda que não concatenada, assim como a estrutura tecnológica correlata. (p. 304)

Dessa forma, se colocam alguns desafios ao PRDA: como concretizar sua principal estratégia, em face da ausência de mandato para atuar na inovação e, portanto, de uma governança do ecossistema que se encontra em outra pasta ministerial? Que meios de financiamento teria o PRDA para atuar na solução das insuficiências do sistema de C & T da Amazônia, diante de seus poucos recursos? Qual seria a estratégia de espraiamento desse conhecimento produzido na forma de atividades econômicas com potencial de mobilizar a mão de obra regional?

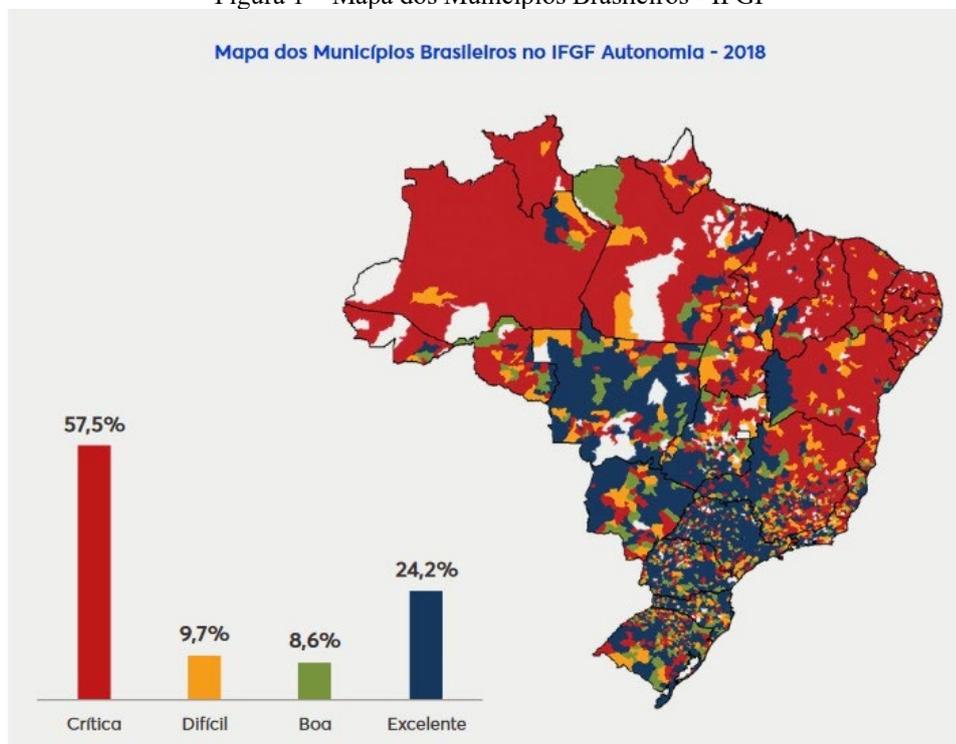
Percebe-se que, em relação à estratégia central – bioeconomia - que orienta o PRDA, as categorias apontadas por Buta e Teixeira (2020), Coordenação de Stakeholders e Capacidade Governamental, são quase inexistentes considerando que os meios para incentivar o fortalecimento da pesquisa, a disseminação dos conhecimentos e a apropriação dos resultados pelo setor privado, estão fora do alcance institucional da Sudam. Paradoxalmente, essa governança não está adstrita ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, pois o CNAL possui dentre suas atribuições: “apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação”, como previsto no inciso VII do artigo 3 do Decreto n. 10.239/2020.

No eixo institucional, o PRDA elenca iniciativas relevantes para sua consecução: a) Consolidação de sistemas de governança multinível; b) Fortalecimento das instituições públicas, mediante a articulação e cooperação entre os entes federal, subnacionais e sociedade civil; c) Apoio ao fortalecimento de órgãos governamentais ligados aos Programas do PRDA; d) Fomento a promoção de políticas públicas, a partir da integração da PanAmazônia; e) Fortalecimento de planos territoriais integrados e sistêmicos; f) Incentivo ao cooperativismo e associativismo; e g) Apoio à elaboração de planos diretores municipais. Trata-se de um conjunto de intenções que denota a complexa visão do território e de sua governança, como destacado pela própria Superintendência no PRDA:

Dessa forma, novas práticas de planejamento territorial possibilitam a atuação de políticas públicas de forma sustentável e integrada, considerando o grau de complexidade do território e suas diferentes escalas, adotando recortes territoriais baseados nos fluxos e nas articulações em rede. Isto porque, além de possibilitar a inserção de diversas frações do espaço no contexto das políticas públicas, também colabora para que a atuação das instituições não ocorra de forma pontual e dispersa (Sudam, 2019, p. 165).

Nesse diapasão, as questões de ordem fiscal tornam os entes subnacionais extremamente dependentes dos cofres da União, quando se trata de projetos estruturantes. Na região da Amazônia, 60% dos municípios são considerados de desenvolvimento regular ou baixo, dos 500 mais altos, apenas Palmas - TO aparece, segundo dados da Firjan. Considerando o Índice de Gestão Fiscal da Firjan, 40% dos municípios da região, possuem nota 0, ou seja, estão em situação de dependência completa de repasses da União e alguns quase na insolvência, conforme demonstrado na Figura 1, que colore a região de vermelho ficando as exceções por conta do Mato Grosso e pequenos pontos dispersos nas demais unidades da federação.

Figura 1 – Mapa dos Municípios Brasileiros - IFGF



Fonte: IFGF, Firjan, 2018.

Os dados evidenciam a baixa autonomia de grande parte das municipalidades, que, na maior parte das vezes, também não reúnem condições para acessar o crédito das instituições oficiais de fomento. No Acórdão 1655/2017, o Tribunal de Contas da União reconhecia a gravidade do problema e chegou a sugerir que o governo federal propusesse formas alternativas de transferências e, portanto, de financiamento para os pequenos municípios.

Os esforços para capacitar gestões locais ainda estão localizados na Escola Nacional de Administração (Enap) e, mais recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou um programa de capacitação, o Programa de Apoio à Gestão Municipal Responsável – TCU+Cidades. A Sudam não possui tradição nessa frente de desenvolvimento institucional, embora dê amplo destaque ao tema no Eixo de Fortalecimento das Capacidades Governativas e o descreve como: “Esforço coletivo e arranjos institucionais entre os entes subnacionais, na promoção da efetividade da ação pública e do desenvolvimento regional e urbano”. Ressalte-se que, desde 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional instituiu o Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (PFCG), ainda subutilizado pela pasta e suas vinculadas.

Na discussão anterior restariam prejudicadas a capacidade governamental, apontada por Buta e Teixeira (2020), como condição para que as proposições do PRDA saiam do papel e se mostrem para a população da Amazônia, assegurando a gestão de alguns desses investimentos pelos governos subnacionais.

Adicionalmente, as condições de governança, que Buta e Teixeira (2020) apontam, estariam na raiz de outras questões que impactam nas demais categorias elencadas pelos autores, considerando que, faltam à instituição responsável pela governança os meios, dentre eles os recursos humanos suficientes, para cumprir tal missão, no âmbito do PRDA, como esperado por diversos atores, governamentais e da sociedade civil.

A síntese das questões tratadas no presente artigo, apresentadas no Quadro 3, apontam para desafios constantes, mas que não são resultados somente de conjunturas, sendo alguns deles estruturais e, portanto, merecem novas investigações que possibilitem desenhar soluções para superá-las.

Quadro 3 – Síntese dos achados sobre governança do PRDA

Categoria	Desafios
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Há um conjunto de organizações, com distintos mandatos e políticas públicas, que não dialogam entre si, atuando no âmbito regional. A coordenação transversal é enfraquecida pela posição da Sudam, como entidade vinculada a um ministério, no caso o MDR. A cooperação federativa (vertical) se mostra fragilizada pela pouca capacidade de mobilização e legitimidade da Sudam, além da ausência de instrumentos indutores.
Participação	Existem poucas instâncias de participação social. Nas instâncias que existem, a participação social é incipiente. Não existe uma cultura institucional que estimule o compartilhamento de decisões nas políticas de planejamento regional.
Capacidade Governamental	Há um cenário desfavorável à reposição de força de trabalho nas instituições responsáveis pelo tema, no âmbito federal. Nos entes subnacionais o tema não possui localização, o que dificulta a ação conjunta e sinérgica, para implementação dos instrumentos de planejamento. Em relação aos governos subnacionais existe um déficit de capacidades para tratar do tema.
Monitoramento e controle	Os mecanismos de acompanhamento e avaliação ainda não se mostram suficientes para qualificar a implementação dos planos. Na ausência desses instrumentos de mensuração e efetividade, não é possível indicar as responsabilidades de agentes públicos pelo insucesso na implementação dos planos.

Condições para governança	De forma geral, o quadro de atores envolvidos na elaboração, implementação e avaliação do plano é assimétrico na capacidade técnica, o que impacta, sobremaneira, na governança qualificada.
---------------------------	--

Fonte: autor, com base em Buta & Teixeira, (2020).

Assim, entende-se que governança não é somente um conceito que procura aproximar distintos interesses em torno de objetivos comuns, em um processo continuado de negociação; mas também requer desempenho técnico e político, das burocracias, com vistas a mediar conflitos/interesses e efetivar, pelas políticas públicas, aquilo que resultar dessas negociações.

5 Considerações Finais

A partir do artigo de Buta e Teixeira (2020), verificou-se um conjunto de aspectos relativos à governança do PRDA, aquele que mais chamou atenção permite forjar o termo de governança dependente, considerando que, apesar do desenho e do esforço empreendido pela Sudam, as questões estruturais para consecução do Plano não se encontram sob sua governança, quando se trata de última instância decisória.

O PRDA reconhece a relevância da governança para o desenvolvimento da Amazônia. No entanto, a análise demonstra que existem aspectos de ordem técnica e política que afetam a arquitetura institucional e, certamente, causarão impactos nos objetivos e resultados consignados no Plano, notadamente, a dispersão de iniciativas e superposição de mandatos, para tratar do desenvolvimento regional, na dimensão estratégica.

Isso implica no enorme, e constante, dispêndio de energia institucional da Sudam, com vistas a mobilizar atores e tentar induzi-los a construir uma estratégia convergente de desenvolvimento para a Amazônia, em um cenário de restrição orçamentária que afeta as políticas federais, além do pouco diálogo com os governos subnacionais.

O processo de tramitação no legislativo federal, ainda sem perspectiva de se iniciar, parece ter encerrado, momentaneamente, o debate sobre o desenvolvimento da Amazônia; via planejamento regional, fato agravado pela pouca visibilidade do PRDA junto às demais pastas; e políticas públicas que são relevantes para a sua consecução, o que tem como resultado a pulverização de recursos orçamentários voltados para as estratégias do Plano.

Há um conjunto de fatores internos e externos, horizontais e verticais, técnicos e políticos que afeta a governança do PRDA e, portanto, influencia no objetivo de desenvolver a região a partir de convergências e consensos e que, em face dos problemas apontados, secundariza suas estratégias e, portanto, sua visibilidade na agenda de políticas públicas, embora a conjuntura atual aponte para um aprofundamento das desigualdades em todas as dimensões.

Ao finalizar, mesmo que parcialmente, o artigo, mais que respostas, impõe duas questões: a) como uma governança, bem desenhada, subsiste a fatores externos e institucionais, para implementação de estratégias de desenvolvimento regional? b) que espaço há, de fato, para se apostar em uma governança que incorpore os entes subnacionais, nas políticas/planos de desenvolvimento regional, considerando as insuficiências de gestão e a frágil agenda de fortalecimento de capacidades estatais voltadas para esses níveis de governo?

Essas questões podem ajudar a encaminhar as limitações do artigo que, em face da amplitude dos conceitos centrais, governança e desenvolvimento regional, certamente deixou de contemplar alguma perspectiva de análise. Adicionalmente, ainda nos aspectos teórico metodológicos, o percurso da pesquisa em sua fase de consulta aos acervos documentais também teve limitações, considerando que algumas importantes fontes de informação,



sobretudo institucionais, encontram-se indisponíveis pela ausência de uma política que preserve a história das instituições públicas no país.

Quanto às discussões feitas, o principal limite está na incompletude do processo de formalização do PRDA, como mencionado, que afeta a governança, embora, seja lícito dizer que o contexto político atual é de enfraquecimento da participação e, portanto, das instâncias decisórias compartilhadas. Dessa forma, as reflexões feitas não são invalidadas, mas podem ser ampliadas em face do desmonte das políticas e da baixa atenção dada ao tema da governança.

Por fim, o cenário das políticas públicas e instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional no país, encontra-se em uma cruzada que as colocam dois caminhos possíveis, a extinção ou mudanças, alicerçadas em um paradigma liberal, ortodoxo, o que não se adequa à realidade estrutural do país, tampouco à conjuntura, marcada pelo aumento da pobreza e da desigualdade.

Entende-se, assim, que o debate sobre o desenvolvimento da Amazônia passa necessariamente por uma governança orgânica, que compreende o problema na sua extensão e multidimensionalidade, orientando seus instrumentos de planejamento e financiamento para a superação dos problemas históricos da região.

REFERÊNCIAS

- Araújo, T. B. (2000). Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: Castro, I. E.; Miranda, M.; Egler, C. (Orgs.). *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bandeira, P. S. (2007). Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: Diniz, C. C. (Org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: EdUNB.
- Bezzi, M. L. (2001). *Região: uma revisão historiográfica*. EdUFSM; Santa Maria/RS.
- Brandão, C. (2007). *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: EdUnicamp.
- Brasil. (2020). *Plano Plurianual 2020-2023*. Brasília: Ministério da Economia.
- Brasil. (2019a). *Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Imprensa Nacional.



Brasil. (2019b). *Portaria 2.652, de 26 de novembro de 2019*. Institui o Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas do Entes Subnacionais. Brasília: Imprensa Oficial.

Brasil. (2018). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Ministério da Integração Nacional.

Brasil. (2017). *Acórdão 1655/2017*. Brasília: Tribunal de Contas da União.

Brasil. (2007). *Lei Complementar n. 124, de 03 de janeiro de 2007*. Institui a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Brasília: Imprensa Oficial.

Brito, M. C.; Mattedi, A.; Santos, G. F. (2017). O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. *Revista Política e Planejamento Regional*. v. 4, n. 1, p. 1-30.

Buta, B. O.; Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*. 27(94), 370-395.

Colombo, L. A. (2021). *Quando as janelas estão abertas: capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos Planos de Desenvolvimento*. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea.

Costa, R. C., & Nunez, C. V. (2016). Mercado de bioprodutos fitoterápicos e fitocosméticos: gestão, tecnologias e inovação. *Revista Fitos*, 10(3), 220-372.

Dallabrida, V. R. (2020). *Planejamento e gestão territorial: aportes teórico-metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios*. Mafra, SC: Ed. da UnC.

Dallabrida, V. R., Rotta, E., & Büttender, P. L. (2021). Pressupostos epistêmicos-teóricos convergentes com a abordagem territorial. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 17(2), 256-273.



- Diniz, M. B., & Diniz, M. J. T. (2018). Exploração dos recursos da biodiversidade da Amazônia Legal: uma avaliação com base na abordagem do Sistema Nacional/Regional de Inovação. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, 23(2), 210-237.
- Firjan. (2016). *IFDM 2016 - Índice de Desenvolvimento Municipal*. Rio de Janeiro: Firjan.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Gonçalves, A. (2005). O conceito de Governança. In: *XIV Congresso Nacional do Conpedi. Anais...* Fortaleza, 3, 4, 5 de novembro de 2005.
- Kripka, R., Scheller, M., & Bonotto, D. L. (2015). Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. *Atas CIAIQ2015: Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa en Educación*, 2, 243-247.
- Levi-Faur, D. (2012). From Big Government to Big Governance. In: Levi-Faur, D. *The Oxford Handbook of Governance*.
- Lima, G. S., Teixeira, E. M. S. F., & Lamarão Neto, H. (2020). O Papel da SUDAM e do Consórcio Interestadual da Amazônia Legal para o Desenvolvimento Regional. In: Dias, J. C.; Brito Filho, J. C.; Araújo, J. H. M. (Orgs.) *Direito e desenvolvimento da Amazônia*. Florianópolis, SC: Qualis Editora.
- Limonad, E. (2004). Brasil século XXI, regionalizar pra que? Pra quem? In: Limonad, E.; Hasbaert, R.; Moreira, R. (Orgs.). *Brasil Século XXI: por uma nova regionalização?*. São Paulo: Max Limonad.
- Maggetti, M., Trein, P. (2019). Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making? *Public Admin.*, 97, 355–369.



- Ministério da Fazenda. (2018). *Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento*. Brasília.
- Mueller, C. C. (1982). Formação de políticas públicas. *Revista de Economia Política*, 2(5), 87-122.
- Oliveira, K. P., & Paes de Paula, A. P. (2014). Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64), 113-126.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rose-Ackerman, S. (2017). What does "governance" mean? Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 30(1), 23-27.
- Santos, M. H. C. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 40(3), 335-376.
- Soja, E. (1993). *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Sudam. (2019). *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia*

